Robert-Tornow, Nikolaus

Verwaltungsrechtliche wege städtischer...

Königsberg

1916

97-84210-13

MASTER NEGATIVE #

COLUMBIA UNIVERSITY LIBRARIES
PRESERVATION DIVISION

BIBLIOGRAPHIC MICROFORM TARGET

ORIGINAL MATERIAL AS FILMED - EXISTING BIBLIOGRAPHIC RECORD

Robert-Tornow, Nikolaus, 1886-
Verwaltungsrechtliche wege städtischer bodenpolitik und ihre wirtschaftliche bedeutung. Königsberg, Hartung, 1916.
xii, 104 p. 23 cm.

Thesis, Königsberg.

TECHNICAL MICROFORM DATA

FILM SIZE: 35 MM REDUCTION RATIO: 11:1 IMAGE PLACEMENT: IA (IIA) IB IIB

DATE FILMED: 10-6-97 INITIALS: AP

TRACKING # : 28476

FILMED BY PRESERVATION RESOURCES, BETHLEHEM, PA.

Verwaltungsrechtliche Wege städtischer Bodenpolitik und ihre wirtschaftliche Bedeutung

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde der hohen Philosophischen Fakultät der Königlichen Albertus-Universität zu Königsberg Pr.

überreicht von

Nikolaus Robert-Tornow
aus Labiau.

Königsberg Pr.
Hartungsche Buchdruckerei.
1916.



Gedruckt mit Genehmigung
der Philosophischen Fakultät der Albertus-Universität
zu Königsberg Pr.
Referent: Professor Dr. Hesse.

———

Über Allem steht als kulturelle Notwendigkeit: der Staat.
Die Grundlagen unseres Staates wahrhaft zu erhalten ist unsere erste und eiserne Pflicht.

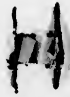
Dem Gedächtnis meines unvergeßlichen Vaters
Landrat Karl Robert-Tornow
und meiner lieben Mutter

zugeeignet.

Nikolaus Robert-Tornow.







Inhaltsverzeichnis.

II. Teil: Privatrechtliche Maßnahmen.



Benutzte Literatur.

Archiv für innere Kolonisation (soweit im Text angeführt).
Lord Avebury: „Staat und Stadt als Betriebsunternehmer.“ 1909.
Boltz: Baupolizeirecht. IV. Aufl. 1910.
Bericht über den II. Deutschen Wohnungskongreß in Leipzig. 1911.
v. Bitter: Handwörterbuch der Preußischen Verwaltung. 1911.
v. Brauchitsch: Preußische Verwaltungsgesetze, III. Bd. 1911.
Bredt: „Die Zonenenteignung und ihre Zulässigkeit in Preußen.“ 1904.
Bücher: „Die wirtschaftlichen Aufgaben der modernen Stadtgemeinde.“ 1898.
J. Conrad: „Volkswirtschaftspolitik.“ 1912.
Conrad und Elster: Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 1901.
Damaschke: „Aufgaben der Gemeindepolitik.“ 1904.
—: „Die Bodenreform,“ VII. Aufl. 1912.
Delitzsch: „Erbbaurecht und Bauwerk.“ 1912.
Deutsche Juristenzeitung (soweit im Text angeführt).
R. Eberstadt: Handbuch des Wohnungswesens. II. Aufl. 1910.
—: „Die Spekulation im neuzeitlichen Städtebau.“ 1907.
Eickemeyer: „Zur Frage der II. Hypothek beim privaten großstädtischen Wohnungsbau und -Besitz in Deutschland.“ 1913.
„Entwurf eines preußischen Wohnungsgesetzes nebst Begründung.“ 1913.
Fischer-Henle: Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch. VII. Aufl. 1906.
Gemünd: „Bodenfrage und Bodenpolitik.“ 1911.
Handbuch der Politik. 1912.
v. Heckel: „Lehrbuch der Finanzwissenschaften.“ I, 1907.
W. Hegemann: „Der Städtebau.“ I. Teil (Städtebauausstellung in Berlin und Düsseldorf). 1911.
Jäger: Die Wohnungsfrage. I, II. 1902.
Jahrbuch der Bodenreform (soweit im Text angeführt).
v. Kaufmann: „Die Kommunalfinanzen.“ 1906.
E. Klar: Die I. Baulanderschließung nach dem Frankfurter Umlegungsgesetz (lex Adickes). (Selbstverlag.)
Koehne: „Die Grundsätze des Erbbaurechts und dessen Anwendung beim Bau von Städten und Ortschaften.“ (Städtebaul. Vorträge, I. Zyklus). 1908.
Lindecke: „Die Beschaffung der II. Hypotheken mit Hilfe der Gemeinden.“ 1913.
Lindemann: „Die deutsche Städteverwaltung.“ II. Aufl. 1906.



v. Mangoldt: „Die städtische Bodenfrage." 1907.
—: „Jahrbuch der Wohnungsreform." 1908/10.
—: „Neue Aufgaben in der Bauordnungs- und Ansiedlungsfrage." 1906.
Nöll-Freund: Kommunal-Abgaben-Gesetz. VII. Aufl. 1910.
Pesl: „Der städtische Grund und Boden." 1912.
v. Philippowich: „Grundriß der politischen Oekonomie." I, 1911.
Planck: Kommentar zum BGB.
Pohle: Die Wohnungsfrage. II, 1910.
Preußisches Verwaltungsblatt (soweit im Text angeführt).
Reichsgerichtsräte „Kommentar zum BGB."
Rieß: „Kommunale Wirtschaftspflege." 1911.
Salomon: „Die hypothekarische Belastung des Erbbaurechts." 1910.
Saran: „Baufluchtliniengesetz." 1911.
C. Saß: Straßen- und Baufluchtliniengesetz, Komm. 1910.
Schriften des Verbandes zum Schutze des Deutschen Grundbesitzes und Realkredits (E. V.), Berlin (soweit angeführt).
Staudinger: Kommentar zum BGB.
Sterneberg und Peltzer: „Kommentar zum Verfahren in Auseinandersetzungsangelegenheiten." 1900.
Verhandlungen des 31. deutschen Juristentags. 1912.
Verhandlungen des 1. Kongresses für Städtewesen. Düsseldorf 1912.
Verhandlungen der Städtetage (soweit angeführt).
Verhandlungen des Vereins für Sozialpolitik. 1911.
A. Wagner: „Politische Oekonomie-Finanzwissenschaft." 1890.
—: Theoretische Sozialökonomie. I, 1907.
v. Wagner: „Die Tätigkeit der Stadt Ulm auf dem Gebiet der Wohnungsfürsorge für Arbeiter und Bedienstete." 1903.
Weber: „Boden und Wohnung." 1908.
Weyermann: „Zur Geschichte des Immobilienkredits in Preußen."
Zeitschrift für Badische Verwaltung und Verwaltungspflicht (soweit angeführt).
Zeitschrift für Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik (soweit angeführt).
Zeitschrift für Landeskultur und Gesetzgebung der preußischen Staaten (soweit angeführt).
Zeitschrift für Wohnungswesen (soweit angeführt).
Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts.
—: des Reichsgerichts.
—: des Kammergerichts.

Vorwort.

Ich habe es mit der Frage zu tun: welche verwaltungsrechtlichen Wege die Praxis einzuschlagen hat, um die „städtische Bodenfrage" einer möglichst weitgehenden Lösung zuzuführen.

Als Träger dieser Praxis schwebt mir in erster Linie die Stadtverwaltung vor, denn die örtlichen Verschiedenheiten sind so große, und die Wirkung der einzelnen Maßnahmen ist andererseits gerade von diesen Verschiedenheiten so stark beeinflußt, daß nur die örtliche Verwaltung kraft ihrer Kenntnis des einzelnen Orts- und Wirtschaftsbildes imstande erscheint, in geeigneter Weise abwägend die Nachdrücklichkeit jener verschiedensten Maßnahmen zu bestimmen und für ein sachgemäßes Ineinandergreifen und für ein Ausschalten der gefährlichen Störungen zu sorgen, die ohne solche Kenntnis und Vorsicht die Verwendung einzelner Mittel — vor allem die ausschließliche Verwendung einzelner Mittel — nach sich ziehen muß.

Denn darauf muß der allergrößte Wert gelegt werden: wohl ist es möglich und erforderlich, in der Theorie die einzelnen Maßnahmen bis ins kleinste auch ohne Seitenblicke auf andere durchzudenken — für die praktische Handhabung kann aber niemals etwa die Anwendung gerade eines bestimmten Mittels allein erfolgverheißend sein. — Dazu liegen eben die Verhältnisse viel zu verstrickt, und es gibt der Wechselwirkungen zu viele.

Die Praxis kann daher mit Erfolg der Bodenfrage nur dann entgegentreten, wenn sie auf der ganzen Linie der Möglichkeiten, auf allen zu Gebote stehenden Wegen gleichzeitig vorwärts geht, und dies Vorgehen muß dazu von einem einheitlichen Willen geleitet sein, der eben alle jene durch die örtliche Eigenart zum mindesten in ihrer Gewichtigkeit beeinflußten Wechselwirkungen genau übersieht.

Das kann, wie gesagt, bei der städtischen Bodenfrage nur die Stadtverwaltung sein; womit die zielangebende Tätigkeit der Gesamtheit und des Staates schon um der Erhaltung großzügiger Einheitlichkeit und um der Gesetzgebung halber natürlich nicht ausgeschaltet werden soll.

Und gerade aus dieser unübersehbaren Fülle der Einzelmöglichkeiten folgt des weiteren die Notwendigkeit: ihnen auch rechtlich eine gleiche Fülle von zulässigen Wegen und Mitteln in möglichst unbeschränk-

ter Abstufungswahl gegenüberzustellen, damit eben die leitende Lokalverwaltung je nach dem gegebenen Verhältnis und dem entsprechenden Bedürfnis Art und Maß jener Mittel wählen und zu günstigem Ineinandergreifen verknüpfen kann.

Das Verkennen dieser Notwendigkeit — sowohl vom praktisch ausführenden Verwaltungsorgan wie von der Gesetzgebung — ist nur geeignet, mit beschränkten Mitteln ein höchst einseitiges Vorgehen zu veranstalten, dem alsbald die nichtbedachten Gefahren mit den selbstverschuldeten vereint in den Rücken fallen werden.

Es kommt mir daher darauf an, die ganze Fülle der möglichen (oder als möglich zu wünschenden) Mittel in ihrem Zusammenhange und ihrer Bedingtheit darzustellen und daraus ihre wirtschaftlichen Wirkungen und Bedeutung abzuleiten.

Für die einzelnen Mittel muß ich daher vielfach die eingehendere theoretische Erörterung vorausgesetzt sein lassen.

Die Arbeit geht daher von der Entwicklung der heutigen städtischen Bodenfrage (Einleitung) zu den einzelnen bodenpolitischen Maßnahmen über.

Für letztere ist stets — auch soweit es in der Inhaltsübersicht nicht ausdrücklich hervorgehoben — zunächst der gegenwärtige Rahmen kurz festgelegt, in dem sie sich nach Gesetz und Rechtsprechung bewegen können, alsdann ist jedesmal die praktische Handhabung, wirtschaftliche Wirkung und Bedeutung besprochen, worin die Hauptaufgabe gesehen wird.

Weitergehende Forderungen an künftige Gesetzesänderungen konnten nur soweit berücksichtigt werden, als sie in näherer Entwicklung zu liegen scheinen.

In der Ausführung habe ich wiederholt gerade auf die Königsberger Verhältnisse Bezug genommen, da sie hier — infolge der erst kürzlich durchgeführten Entfestigung — ganz besonders interessant liegen.

Die Veröffentlichung der Arbeit hat eine Verzögerung erfahren, da ich seit Ausbruch des Krieges ununterbrochen mit unserem Regiment in Rußland gestanden habe, — möchte sie nicht zu spät kommen, um teilnehmen zu können an einer gewaltigen inneren Arbeit, zu der wir noch während des Krieges uns nicht nur zu rüsten haben, sondern deren Ziele es schon heute gilt aufzurichten und denen tatsächlich zuzuarbeiten diese Lage gerade die erfolgreichste Grundlage bieten, aber uns auch eine tiefernste und vielleicht letzte Mahnung zurufen!

November 1915 im Felde. Nikolaus Robert-Tornow.



Einleitung.

Alles menschliche Leben und alle wirtschaftliche Tätigkeit sind örtlich gebunden, ihr notwendiger Träger ist der Grund und Boden, der damit einen natürlichen Nutzwert hat. Seine Tragfähigkeit ist nicht erarbeitet, sondern ursprünglich; wohl kann sie durch Aufwendung von Arbeit und Kapital vermehrt werden, diese Vermehrung ist dann aber ein Ausfluß jener Verwendungen, nicht jedoch der natürlichen Eigenart des Bodens. Seine Tragfähigkeit ist ferner unerschöpflich, Leben, Arbeit und Kapital lassen sich auf ihm schier unermeßlich ansammeln. Aber — umgekehrt wie die letzteren — kann der Boden selbst nicht vermehrt, noch befördert werden.

Von einem Brennpunkte des gesamtwirtschaftlichen Lebens aus gesehen, gibt die nähere oder entferntere Lage den einzelnen Grundflächen daher einen verschiedenen natürlichen Nutzwert. In gleichem Sinne wirken die wechselnden Bodenbestandteile, wo die Benutzung gerade auf ihre bestimmte Zusammensetzung Wert legt.

Die Sorge um die Beschaffung des nötigen Bodens tritt in die einzelwirtschaftliche Rechnung als Selbstkostenbetrag ein, sobald von der örtlich und sachlich gebildeten Grundstücksgruppe, auf die sich die betreffende Nachfrage richtet, im Verhältnis zum Bedarf kein unbeschränkter Vorrat mehr vorhanden. Für den Bodeneigentümer bedeutet dies — ein rechtlich frei verwendbares Privateigentum vorausgesetzt — den Beginn eines Einkommenbezuges aus der natürlichen Nutzleistung des Grundstücks, Grundrente genannt, deren Höhe von den Produktionskosten auf ungünstigstem, noch in Verwendung genommenen Boden bestimmt wird, da der Marktpreis sich hiernach richtet.

Je höher der Nutzwert im Verhältnis zu dieser letzten Klasse, desto höher die unverdiente Grundrente.

Diesem lediglich durch die Natur und das Gesetz der Marktpreisbildung erzeugten Differentialrentenbezuge kann noch eine andere Rente hinzutreten.

ter Abstufungswahl gegenüberzustellen, damit eben die leitende Lokalverwaltung je nach dem gegebenen Verhältnis und dem entsprechenden Bedürfnis Art und Maß jener Mittel wählen und zu günstigem Ineinandergreifen verknüpfen kann.

Das Verkennen dieser Notwendigkeit — sowohl vom praktisch ausführenden Verwaltungsorgan wie von der Gesetzgebung — ist nur geeignet, mit beschränkten Mitteln ein höchst einseitiges Vorgehen zu veranstalten, dem alsbald die nichtbedachten Gefahren mit den selbstverschuldeten vereint in den Rücken fallen werden.

Es kommt mir daher darauf an, die ganze Fülle der möglichen (oder als möglich zu wünschenden) Mittel in ihrem Zusammenhange und ihrer Bedingtheit darzustellen und daraus ihre wirtschaftlichen Wirkungen und Bedeutung abzuleiten.

Für die einzelnen Mittel muß ich daher vielfach die eingehendere theoretische Erörterung vorausgesetzt sein lassen.

Die Arbeit geht daher von der Entwicklung der heutigen städtischen Bodenfrage (Einleitung) zu den einzelnen bodenpolitischen Maßnahmen über.

Für letztere ist stets — auch soweit es in der Inhaltsübersicht nicht ausdrücklich hervorgehoben — zunächst der gegenwärtige Rahmen kurz festgelegt, in dem sie sich nach Gesetz und Rechtsprechung bewegen können, alsdann ist jedesmal die praktische Handhabung, wirtschaftliche Wirkung und Bedeutung besprochen, worin die Hauptaufgabe gesehen wird.

Weitergehende Forderungen an künftige Gesetzesänderungen konnten nur soweit berücksichtigt werden, als sie in näherer Entwicklung zu liegen scheinen.

In der Ausführung habe ich wiederholt gerade auf die Königsberger Verhältnisse Bezug genommen, da sie hier — infolge der erst kürzlich durchgeführten Entfestigung — ganz besonders interessant liegen.

Die Veröffentlichung der Arbeit hat eine Verzögerung erfahren, da ich seit Ausbruch des Krieges ununterbrochen mit unserem Regiment in Rußland gestanden habe, — möchte sie nicht zu spät kommen, um teilnehmen zu können an einer gewaltigen inneren Arbeit, zu der wir noch während des Krieges uns nicht nur zu rüsten haben, sondern deren Ziele es schon heute gilt aufzurichten und denen tatsächlich zuzuarbeiten diese Tage gerade die erfolgreichste Grundlage bieten, aber uns auch eine tiefernste und vielleicht letzte Mahnung zurufen!

November 1915 im Felde. — Nikolaus Robert-Tornow.

Einleitung.

Alles menschliche Leben und alle wirtschaftliche Tätigkeit sind örtlich gebunden, ihr notwendiger Träger ist der Grund und Boden, der damit einen natürlichen Nutzwert hat. Seine Tragfähigkeit ist nicht erarbeitet, sondern ursprünglich; wohl kann sie durch Aufwendung von Arbeit und Kapital vermehrt werden, diese Vermehrung ist dann aber ein Ausfluß jener Verwendungen, nicht jedoch der natürlichen Eigenart des Bodens. Seine Tragfähigkeit ist ferner unerschöpflich, Leben, Arbeit und Kapital lassen sich auf ihm schier unermeßlich ansammeln. Aber — umgekehrt wie die letzteren — kann der Boden selbst nicht vermehrt, noch befördert werden.

Von einem Brennpunkte des gesamtwirtschaftlichen Lebens aus gesehen, gibt die nähere oder entferntere Lage den einzelnen Grundflächen daher einen verschiedenen natürlichen Nutzwert. Im gleichem Sinne wirken die wechselnden Bodenbestandteile, wo die Benutzung gerade auf ihre bestimmte Zusammensetzung Wert legt.

Die Sorge um die Beschaffung des nötigen Bodens tritt in die einzelwirtschaftliche Rechnung als Selbstkostenbetrag ein, sobald von der örtlich und sachlich gebildeten Grundstücksgruppe, auf die sich die betreffende Nachfrage richtet, im Verhältnis zum Bedarf kein unbeschränkter Vorrat mehr vorhanden. Für den Bodeneigentümer bedeutet dies — ein rechtlich frei verwendbares Privateigentum vorausgesetzt — den Beginn eines Einkommenbezuges aus der natürlichen Nutzleistung des Grundstücks, Grundrente genannt, deren Höhe von den Produktionskosten auf ungünstigstem, noch in Verwendung genommenen Boden bestimmt wird, da der Marktpreis sich hiernach richtet.

Je höher der Nutzwert im Verhältnis zu dieser letzten Klasse, desto höher die unverdiente Grundrente.

Diesem lediglich durch die Natur und das Gesetz der Marktpreisbildung erzeugten Differentialrentenbezuge kann noch eine andere Rente hinzutreten.

Sobald das weitere Bodenangebot überhaupt ausgeschaltet wird, befindet sich auch die minderwertigste Klasse in der wirtschaftlichen Machtlage, bei wachsender Nachfrage eine „reine“ — monopolähnliche — Besitzrente zu ziehen, die wiederum in allen vollwertigeren Klassen eine entsprechende Steigerung der Grundrente verursacht.[1]) — Diese Erscheinung braucht ihren Grund nicht unbedingt in einem künstlichen Zurückhalten des — an und für sich ja unbeschränkt vorhandenen — Bodens durch seine Eigentümer zu haben. Wirtschaftliche, gesellschaftliche Gesichtspunkte, behördliche Maßnahmen, natürliche und territoriale Grenzen können die Nachfrage hindern sich auszubreiten, sodaß sie dem verbleibenden Angebot jene monopolähnliche Stellung einräumen muß.

Diese beiden Renten bedeuten einzelwirtschaftlich einen Tribut der Arbeit und des Kapitals an das Bodeneigentum (und die hinter ihm stehenden Gläubiger), der unter dem Druck vermehrter Nachfrage schneller steigen kann als die Produktivität jener Quellen, sodaß diese entweder stärker ausgenutzt oder sonstige Bedürfnisse hintan gesetzt werden müssen, wenn Arbeit und Kapital des notwendigen Bodens nicht überhaupt entbehren und brach liegen sollen.

Volkswirtschaftlich bildet dieser Tribut keinen Vermögenszuwachs, sondern nur eine unberechtigte und gefährliche Verschiebung innerhalb der Einzelwirtschaften.

Aus dieser Gefahr ergibt sich die „Bodenfrage“: die Frage nach Beschaffung, Verteilung, Verwendung und Belastung der nötigen Grundflächen.

Die „Bodenpolitik“ umfaßt alle Maßnahmen und ihre Handhabung zur Lösung dieser Frage.

Wechselnd mit der Zeiten Wirtschaft und dem örtlichen Bedürfnis hat auch sie ihr Bild geändert, immer aber ihre maßgebliche Bedeutung bewahrt, ja gesteigert.

Wir haben es hier nur mit der „städtischen“ Bodenfrage zu tun, also mit jenen Erscheinungen, die auf diesem Gebiete durch die Eigenart städtischer Lebens- und Wirtschaftsgestaltung offenbar bedingt sind. Dabei ist zu beachten, daß „städtisch“ in verwaltungsrechtlichem Sinne ein rechtlich-gewordener, kein wirtschaftlich bedingter (statistischer) Begriff ist. Unter dem letzteren Gesichtspunkte wird also auch für die stadtgleichen Landgemeinden gesprochen werden, deren Maßnahmen nur in formell-verfassungsmäßiger Aenderung gedacht werden müssen. Andererseits können auch die Verhältnisse der noch ländlichen Städte nicht ganz unberücksichtigt bleiben, da sie die natürliche Vorstufe zur mittel- und großstädtischen Bodenfrage liefern.

1) A. Wagner: Theoretische Sozialökonomik, I, 1907, Seite 384 f.

In dieser Beschränkung scheiden alle andern Eigenarten des Bodens (Bodenzusammensetzung usw.) mehr oder weniger aus, und die Bedeutung seiner Lage (Standorts) zu dem oder den städtischen Wirtschaftszentren tritt als maßgeblich in erster Linie hervor.

Die Maßnahmen zur Lösung der jeden einzelnen treffenden Bodenfrage liegen zunächst natürlich auch den einzelnen Wirtschaftssubjekten ob, je mehr aber das Gemeinschaftsleben sich örtlich zusammendrängt und das ihm entspringende Aufeinanderangewiesensein wächst, umso weniger haben die Einzelpersonen die Macht, noch kann man denen, die sie haben, ihre völlig freie Ausübung zur Lösung jener Frage belassen. Wie viele andere Regelungen, so sehen wir daher auch diese in immer steigendem Maße auf die Gemeinschaftsgebilde selbst übergehen, denen die rechtliche Macht, unter Abwägung aller Interessen entscheidend einzugreifen, zu dem Zwecke belassen ist.

Letzteres muß natürlich der Fall bei den Städten sein, sonst kann man von einer „städtischen“ Bodenpolitik nicht sprechen, wenigstens nicht im eben dargelegten „obrigkeitlichen“ Sinne.

Neben letzteren tritt aber noch die städtische Bodenpolitik, die das Gemeinschaftswesen als anerkanntes Wirtschaftssubjekt — wie jedes andere — im eigenwirtschaftlichen (oder auch wohltätigen) Sinne treibt.

Beide Arten beschäftigen uns.

Als „Kommunen“ besitzen die Städte heute bei uns sowohl jene, auf bodenpolitischem Gebiete erforderlichen, obrigkeitlichen wie eigenwirtschaftlichen Befugnisse.

Diese organisatorische und wirtschaftliche Ausgestaltung des Städteindividualismus hat geschichtlich geschwankt und dementsprechend die Bedeutung der städtischen Bodenpolitik. Beides spiegelt in seinem Werdegang die zugrunde liegenden Stufen unserer Volkswirtschaft wieder, in denen wir die Entwicklung der städtischen Bodenfrage kurz zu betrachten haben.

Mit dem Entstehen der Städte treten wir bereits in die zweite große Entwicklungsstufe, die „Verkehrswirtschaft“ ein; die vorangegangene, „geschlossene Hauswirtschaft“, fällt für unsere städtische Bodenfrage also aus. Aber die nun folgenden drei Unterstufen, die „Stadtwirtschaft“, „staatlich gebundene“ und „freie Verkehrswirtschaft“ zeigen auch die städtische Bodenfrage und -politik, dem wirtschaftlichen Werdegang entsprechend, in verschiedener Bedeutung und Hand.

Bis zum Ende der ersten Blütezeit deutscher Städtewirtschaft[2]) standen die Städte kraft ihrer Marktgerechtsame, ihrer rechtlichen und

2) 13.—17. Jahrhundert.

wirtschaftlichen Macht auch auf dem Gebiete der Bodenpolitik unabhängig da, aber eine „städtische" Bodenfrage gab es kaum. Sie waren, auch innerhalb der Stadtmauern, meist Eigentümer des Bodens, der zu jährlicher Rente ausgegeben war; einem Ueberhandnehmen der Nachfrage beugte weitgehend die Kolonisation des Ostens, Krieg und Krankheit vor. Selbst in den Zentren[3]) blieb die Bevölkerung gering.

Die zweite Unterstufe[4]) brachte die Zusammenfassung des zersplitterten Landes zu Territorialfürstentümern; die städtische machte der staatlichen Rechts- und Wirtschaftsordnung Platz; die Städte sinken zu einfachen Verwaltungsbezirken herab. Von städtischer Bodenpolitik war keine Rede, die städtische Bodenfrage jedoch nahm zu, sobald die Folgen des 30jährigen Krieges ausgeglichen waren. Aber nach der merkantilistischen Auffassung der Staatspflichten für die Volkswirtschaft griff das absolute Fürstentum mit dem ihm eigenen Nachdrucke durch.[5]) Doch selbst Friedrich dem Großen gelang es trotz seiner Zwangsbauten nicht mehr, ein allmähliches Steigen der Mietpreise zu unterdrücken.

Dem Eintritt in die letzte Stufe, dem freien Verkehr,[6]) entsprach die Wiederherstellung der städtischen Obrigkeit und Wirtschaft im alten Sinne auf neuer Grundlage,[7]) seitdem gibt es wieder eine städtische Bodenpolitik, und zwar sind die Städte grundsätzlich in der Wahl unbeschränkt, wie weit sie die Bodenfrage in ihren Tätigkeitsbereich ziehen wollen.[8])

Dieselben wirtschaftlichen Grundlagen, die zu dieser Aenderung führten, die Erfindung der Maschine, Verfeinerung der Technik, Fortschritt in Handel und Gewerbe, das Bedürfnis nach freiem Verkehr, hatten die persönliche und gewerbliche Freiheit, dann die Krediterleichterung und Gesellschaftsbildung gezeitigt, damit waren Vorbedingungen geschaffen, die die städtische Bodenfrage binnen zwei Menschenaltern zur bedeutsamsten aller kommunalen Fragen haben werden lassen. Denn angelockt von der immer weitere Erwerbsmöglichkeiten eröffnenden Industrie, die selbst aus wirtschaftlichen Gründen zu ihresgleichen drängt, fluteten die persönlich und wirtschaftlich frei gewordenen Massen den Zentren von Handel, Verkehr und Industrie zu. Die Städte hatten

3) Frankfurt a. M. 1440: 9000 Einwohner; Berlin-Köln 1600: 12 000 Einwohner.

4) 15.—18. Jahrhundert.

5) Der Große Kurfürst z. B. enteignete die „wüsten Hufen" (Bauplätze) ohne Entschädigung: „Falls die Eigentümer nicht zum längsten in einem halben Jahre zum Bau wirklich etwas tun sollten" (Erlaß von 1667).

6) Beginn des 19. Jahrhunderts.

7) Städte-Ordnung von 1808.

8) § 9 Städte-Ordnung 31. V. 53. — OVG. 2, 190; 12, 155.

ihren alten Grundbesitz vielfach verloren, jetzt wurde er noch abgelöst, aufgeteilt und zur Deckung augenblicklichen Bedarfs kurzsichtig verkauft.[9]) Selbst wo solcher aber noch hätte geboten werden können, schnürten Festungsgürtel die Gemeinde ein, waren die politischen Grenzen zu eng, und schließlich — darin liegt eine bedeutsame Entschuldigung — fehlte es an technischen Mitteln, jene Menschenmassen auf größeren Flächen schnell hin- und her zu werfen. So drängte alles aufs engste zusammen, die Nachfrage nach Boden und Wohnung konzentrierte sich, die Bodensteuern aber wuchsen gleichzeitig ständig.

Damit waren binnen Kürze jene Bedingungen geschaffen, unter denen die gefährliche Eigenart des Bodens ihr aussaugendes Wesen entfalten kann, und sie tat es.

Seither haben sich Technik, Wissenschaft, Erkenntnis, rechtliche und verwaltungsmäßige Möglichkeit weitgehend geändert. Bevor wir mit ihrer Hilfe die Maßnahmen der städtischen Bodenpolitik prüfen und wählen können, bedarf es eines kurzen Ueberblicks über den gegenwärtigen Stand der Dinge, denn nur aus seiner Beurteilung kann man die praktisch zu erstrebenden Ziele ableiten.

Da Königsberg bis 1910 Festung war, müssen auch andere Verhältnisse zum Vergleich herangezogen werden, aus ihnen möge aber doch zu ersehen sein, daß trotz freiester Ausdehnungsmöglichkeit auch in anderen Städten erschreckende Zustände herrschen, die sich schließlich in jeder einzelnen — heute noch besser gestellten — ebenfalls bilden können, wenn man der Entwicklung freiesten Lauf läßt.

Die Bevölkerung unserer Großstädte (über 100 000 Einwohner) stieg von 4,8 v. H. (1871) auf 21,28 v. H. (1910), die Landbevölkerung (Gemeinden unter 2000 Einwohner) sank in gleicher Zeit von 63,9 v. H. auf 39,98 v. H. des Gesamtvolkes. Auch die Mittel- und Kleinstädte steigen stark, die Landstädte dagegen wenig. Die Umwandlung des deutschen Volkes von einem zum größten Teil aus Landbewohnern bestehenden in ein immer mehr in den Städten wohnendes hält dauernd an.

Betrachtet man den Raum, auf dem jene Großstädte unterkommen, so zeigt sich, auch unter heutigen Verkehrsmöglichkeiten, ein ganz außerordentliches Zusammendrängen. Berlin, das, wie London, keine Festung ist, noch natürlichen Schranken unterliegt, hat eine

9) Z. B. Königsberg hatte um 1806 . . . . 12 000 ha
1853 . . . . nichts,
1903 . . . . 200 ha
1912 . . . . 1 265 ha
Umfang des jetzigen Stadtgebiets von Königsberg . . . . 4 416 ha

festungsähnliche Entwicklung genommen, wie z. B. Paris.[10]) Der am dichtesten bevölkerte Teil des an Einwohnerzahl über doppelt so großen Londons (Whitechapel) ist nicht so dicht besiedelt als der größte Teil Berlins, — die Zusammendrängung in Königsberg entspricht einer Festungsstadt.

Der Berliner Bebauungsplan von 1850 sah noch eine Randbebauung unter Freihaltung des Innern der Blocks vor. 1861 nahm er das Mietkasernensystem auf, das sich seither mit seinen Quer- und Hinterbauten auch über den Osten Deutschlands stark verbreitet hat. Von je 1000 Wohnungen entfielen auf das dritte und höhere Stockwerk in

Berlin: 1861: 168	Königsberg: 1864: 40	Breslau: 1875: 268
1900: 464,2	1900: 195,2	1905: 450,6

Das Einfamilienhaus sinkt dagegen ständig bei uns, während es sich in England, Holland, Belgien trotz der gleichen wirtschaftlichen Entwicklung hält. Es entfallen z. B. an durchschnittlicher Bewohnerzahl auf ein Haus in

London	Liverpool	Manchester	Brüssel
7,9	5,7	5	9
Gent	Breslau	Berlin[11])	
4,7	52	78	

Seit 1900 erhebt sich die Eigentümerwohnung in keiner deutschen Großstadt mehr über 25 v. H.[12]) In Berlin gibt es nur rund 25 000 Hauseigentümer.

Sieht man sich nun die wirtschaftliche Lage jener Eigentümer an, so sind sie meistens nur die Verwalter fremder Hypotheken, ohne daß an eine Tilgung gedacht wird, denn man hat sich daran gewöhnt, daß die Bodenwertsteigerung auch bei einem Verschleiß der Häuser den Ausfall deckt, eine volkswirtschaftlich außerordentliche Gefahr.

Die auf die einzelnen Haushaltungen (Familien) entfallenden Wohnungen sind entsprechend klein. 65—90 v. H. aller städtischen Wohnungen haben 1—3 Räume einschl. Küche.[13]) Die meisten Wohnungen sind, ganz unabhängig von der Zimmerzahl, in Berlin von 4—5 Personen belegt, und fast ½ der Bevölkerung wohnt in höchstens aus 1 Zimmer, Küche (und gegebenenfalls unheizbarem Nebenraum) bestehenden Wohnungen. In Neukölln sind die Zustände noch viel schlimmer. Die Ueberfüllung der Wohnungen in Königsberg war bei der letzten Er-

10) Vergl. die auf dem ersten Kongreß für Städtewesen, Düsseldorf, 1912 von Professor R. Petersen, Berlin, vorgelegten Tafeln.
11) Damaschke: Bodenreform. 1912, Seite 96.
12) Pohle: Die Wohnungsfrage, Hand. d. Politik. II, 4, Seite 518.
13) Düsseldorf, I. Städt. Kongreß, 1912, Seite 5.

hebung 1910 ganz außerordentlich stark.[14]) Die Zunahme der Obdachlosen, auch die der Zweizimmerwohnungen, ist in Königsberg in besonders starkem Steigen begriffen, während die Dreizimmerwohnungen nach der Eingemeindung weniger schnell steigen als zuvor. Sehr erfreulich ist dagegen die starke Abnahme der Einzimmerwohnungen seit der Eingemeindung, eine ganz offenbar gute Folge der Entfestigung und des steigenden Wohlstandes.

Die Steigerung der Mietpreise gibt van der Borght für Deutschland im Durchschnitt auf jährlich 1 v. H. an.[15])

In Königsberg ist die Steigerung bedeutend stärker. Am meisten sind in der Altstadt die Einzimmerwohnungen betroffen, die in 10 Jahren um 19,5 v. H. stiegen; ihnen folgen die Vier-, Drei- und Zweizimmerwohnungen. In der Neustadt sind die prozentualen Steigerungen geradezu unglaublich; da naturgemäß die Wohlhabenden zunächst aus der Festung herausdrängen, steigen die Mehrzimmerwohnungen hier besonders stark.

Ein immer wachsender Teil des Einkommens muß also lediglich für Benutzung des Bodens bezahlt werden, und zwar ist der Prozentsatz immer höher, je geringer das Einkommen, wenn nicht, wie z. B. in Essen, für die Minderbemittelten besonders viel getan ist. Unter dieser immer drückender werdenden Last leiden durchaus nicht etwa nur die Arbeiter und Unbemittelten, wenn sie auch der großen Masse und Bedeutung halber besonderer Berücksichtigung unterzogen werden; — im Gegenteil: die gesamte Klasse der weniger Wohlhabenden bis tief in die Kreise der Wohlhabenden hinein — mit einem Worte also: der gesamte wirtschaftliche Mittelstand (einschließlich also aller Beamten), d. h. die große Masse, der Kern aller städtischen Bevölkerung. — Ich glaube es als ein untrügliches Anzeichen gerade dafür, wie weit und schwer dieser Druck bis hoch hinauf empfunden wird, ansehen zu dürfen, daß man in den unter dem Namen „Arbeiter"-Häuser errichteten und über dieses Niveau sich wirklich oftmals nicht erhebenden Genossenschaftsgebäuden eine große Anzahl von Einwohnern antrifft, die wirtschaftlich einer weit höheren Schicht angehören, die also der Möglichkeit, billiger wohnen zu können, gefolgt und dort eingezogen sind. Für die Königsberger Verhältnisse ergibt sich ein Durchschnittssatz von 18,88 v. H. Unterschritten wird er aber erst bei einem Einkommen

14) Erhebung des Statistischen Amts: in 1448 Wohnungen von 1 heizbaren Zimmer ohne Kabinett mit eigener Küche wohnten je 5 Menschen, für die das gesundheitliche Mindestmaß von 15 cbm Luftraum nicht vorhanden war. — Im ganzen hatten 11 806 Einwohner nicht genügend Luftraum.
15) van der Borght, Düsseldorfer Städtekongreß, 1912, Seite 195.

von 3000 bis 6000 ℳ. Die Stufe von 1200 bis 3000 ℳ Einkommen soll durchschnittlich in Deutschland heute 16—17 v. H. an Miete zahlen, sie zahlt hier fast 21 v. H., während die an Zahl bei weitem größte Einkommensklasse (900—1500 ℳ) nicht weniger als 23,79 v. H. für Wohnung aufwenden muß, und der Satz schließlich auf 35 v. H. steigt.

Jene Summen stellen eine Verzinsung dar, die weit über diejenige des Erstellungspreises der Wohnungen sowie der Landerschließung hinausgeht. Gewiß entfällt ein Teil der Steigerungen auch auf steigende Löhne und Materialpreise.

Eine Aenderung dieses Zustandes wird auch heute noch vielfach als unmöglich bezeichnet; man hat zu beweisen gesucht, daß das Wohnen in Mietkasernen wegen der (angeblich) geringeren Baukosten billiger sein müsse, als in Kleinhäusern, die Bestrebungen, letzteres einzuführen, also nur eine weitere Verteuerung der Lebenshaltung darstellen könnten. Dem ist ebenso scharf entgegengetreten.

Diese Frage kann m. E. nur örtlich entschieden werden. Ein Zustand wie ihn unser hiesiger Baumarkt hat, er steht seit Beginn der Entfestigung einem Ringe der Ostdeutschen Ziegelfabriken gegenüber, der die Ziegel mit 37 ℳ für das Tausend so hoch hält, daß der Allgemeine Wohnungsbauverein sich solche bereits aus Stettin liefern ließ,[16]) ein derartiger Zustand wirft alle vergleichende Berechnung um. Jedoch man braucht ja auch gar nicht sofort von einem fünfstöckigen Hypothekenturm auf ein Landhaus herabzuspringen. Die Abstufung ist auch hier das gegebene, schon um allen Schichten der Nachfrage gerecht zu werden. Aber selbst wenn man mehrgeschossig bauen muß, können doch die schweren moralischen, gesundheitlichen und wirtschaftlichen Schäden, die Trennung von Licht und Natur, vermieden werden, die eine örtliche Zusammendrängung, wie sie heute unsere Großstädte sehen, nach sich ziehen muß. Und schließlich — das wird so viel übersehen — handelt es sich doch immer um die gesamte Lebensweise, und wenn wir diese ohne Verteuerung des Gesamtaufwandes wirklich besser gestalten können, soll es auf das Schwanken einzelner Posten, auch der Miete, nicht ankommen. Daß dies z. B. auch in Königsberg durchaus möglich ist, ersieht man aus der für Arbeiter geschaffenen Bauweise und den Mietpreisen der Wohnungsbaugenossenschaft und des Allgemeinen Wohnungsbauvereins und aus den für Besser-Bemittelte (Handwerker, Buchdrucker, Weichensteller) erstellten Einfamilienhäusern, die 400 ℳ Miete kosten.

———

16) In Berlin kostet das Tausend Ziegel 24 ℳ. — Wirkliche Arbeiterwohnungen können zur Zeit in Königsberg daher nicht unter 3 Stockwerken gebaut werden.

Es kann ernstlich wohl nicht bestritten werden, daß wir die gesamte Lebenshaltung der großen Masse, des ganzen Mittelstandes in obengedachtem Sinne, in den Städten durch eine gesundere Wohnweise bedeutend verbessern können, ohne im Gesamtergebnis die Grenzen des wirtschaftlich Möglichen zu überschreiten, und zwar durch Schaffung genügender Licht- und Luftzufuhr, erträglicher Wohnungen, hinreichender Raumflächen und vor allem durch wirklich ausgiebige Gärten und gehörig zu benutzender öffentlicher Anlagen (bunte Beete rechnen nicht darunter!). Und das unmittelbar wie mittelbar gerade durch diese Maßnahmen; mittelbar vor allem deshalb, weil durch solche Verbesserungen die Einwohner ganz selbsttätig aus den Kneipen ferngehalten werden, die ihnen heute bis in die weitesten Kreise immer noch Erholung gegenüber ihren Wohnungen und Ruhepunkte mangels anderer Möglichkeiten erscheinen und im Alkoholrausch es wenigstens sind, da sie über schlimmes hinwegtäuschen, während sie in Wahrheit die Luderplätze unserer Volkskraft sind, deren Unnatur bei einer gesunderen Lebenshaltung in den breitesten Schichten erkannt und verabschent werden müßte und — würde. Denn man verneine letzteres nicht mit dem traurigen Einwande: das Volk brauche so etwas nun einmal. — Gewohnheiten lassen sich erziehen, und sie werden zum Bedürfnis werden; hält man Menschen als Tiere, dann suche man in ihrer Bestialität keine Begründung für die Ursache!

Schon die aus der Ausschaltung solcher Folgeerscheinungen zu erlangenden Ersparnisse an Geld und heute verkommender Körperkraft müssen eine etwa wirklich nicht zu vermeidende Verteuerung der Mieten im Resultat der gesamten Lebenshaltung weit aufwiegen. Und wir haben wirklich alle Not und allen Grund, diese gesamte Lebenshaltung zu bessern, nicht etwa luxuriöser, sondern kräftiger und erhaltender auszugestalten!

Nie werden wir es unterbinden können, daß im Kreislauf der Generationen ein Teil des Volkes dem Verbrauchtwerden preisgegeben wird, und daß dies gerade in verstärktem Maße in den Städten eintritt. — Das sind Opfer der Nation, die sie ihrem Kulturfortschritt bringen muß, und es ist kein Wunder, daß diese Opfer an den Brennpunkten kultureller Hochkonjunktur am größten sind — das ist zweifellos in den Städten.

Und ebensowenig kann es zweifelhaft sein, daß diese Opfer aus den Quellen nationaler Kraft durch neuen Nachschub ersetzt werden müssen, also vom Lande her. Hierin liegt an sich noch kein unberechtigter Tribut des Landes an die Städte — denn jene städtischen Kulturerfolge fließen, tausendfältig sich verzweigend, auf das Land zurück, — und

schließlich — schließlich sind wir *ein* Volk, dessen rechter Arm nicht mit dem linken rechten soll über die Kraft, die er ihm zur Unterstützung bietet.

Aber es gibt hier Grenzen, die nicht überschritten werden dürfen. Wenn wir auf jenen Aussaugungsprozeß nun einmal angewiesen sind, so muß doch dafür gesorgt werden, daß er so langsam vor sich geht, daß er innerhalb des Stammes des Einzelindividuums sein Ende erst nach möglichst langer Zeit erreiche. Daß also die einmal in die Stadt Gezogenen sich möglichst lange — generationsweise — vor dem Zusammenbruch und Verbrauchtsein zu bewahren vermögen. Daß die Stadt also möglichst viel ihres Menschenbedarfs aus ihrem eigenen Schoße heraus ersetzt.

Wie die Lebenshaltung heute nun aber liegt, haben wir in den Städten einen Menschen*umsatz*, dem ein *Ersatz* im ganzen Volke garnicht mehr entspricht — wenigstens kein deutsch-völkischer, was schon lange zum allergrößten Bedenken für das platte Land geführt hat und schließlich auch in den Städten zu bösen Folgen führen muß. Opfer in *diesem* Umfange sind das furchtbarste an nationalem Unglück, was wir denken können, ein Raubbau an unseren wahren Volksquellen. Darum will es mir eine tragische Ironie erscheinen, wenn ich manche Vertreter der landwirtschaftlichen Interessen mit gewissen Kreisen städtischer Bodeninteressenten Hand in Hand gehen sehe, die sich kommunaler Bodenpolitik aufs allerschärfste widersetzen. Ihnen ist wohl wenig mehr gemeinsam als der Begriff des „Grundbesitzes" — aber freilich, das ist ja ein politisches Schlagwort geworden, und über welche Abgründe setzen sich heute nicht Politiker mit Schlagworten hinweg! —

So weihen wir heute fast die *ganze Kulturträgerschicht*, grad jene Klasse, deren *gesunde* Fortpflanzung national vom allergrößten Wert ist — wie überhaupt in unserer ganzen Gebarung vielzuviel Gewicht auf Erhaltung bestehender Existenzen und vielzuwenig auf die unbedingte Ermöglichung der gesunden und zahlreichen Nachzucht, jenes einzig gigantische Kräfte auslösenden Urtriebes, gelegt wird — und so weihen wir dazu einen großen Teil des *übrigen Mittelstandes* in den Städten der in Ehelosigkeit, Kinderlosigkeit, Unterernährung, Entartung *herabgesetzten Lebenshaltung*, und es wird mir kaum ein mit diesen Verhältnissen Vertrauter bestreiten, daß man auch die Verheerung der Geschlechtskrankheiten und des Alkohols durch die Türen der Kneipen hinaus zum größten Teil eben auf unsere Wohnungs- und Bodennot zurückverfolgen kann.

So hat man von der „Dirne Stadt" gesprochen, als sei es ihre angeborene Eigenart! — Ja, man *gebe* ihr ein zeitgemäßes Regiment

und *lasse* es großzügig regieren mit unbekränkelter Macht — und sie kann eine Königin sein!

Das *Ergebnis* ist: Es besteht in der städtischen Entwicklung Deutschlands der natürliche Drang, möglichst eng um die nächsten Wirtschaftszentren herumzuwohnen. Eine Naturnotwendigkeit ist dies aber nicht; die Aufgabe der städtischen Bodenpolitik geht deshalb dahin, soweit es die örtliche Wirtschaftlichkeit erlaubt, diesem Drange aufs entschiedenste entgegenzuarbeiten.

Wahl und Maß der Mittel muß seine Grenzen finden in der Frage, wie weit sie etwa die ganze Lebenshaltung verteuern. Erfolg werden sie nur dann haben, wenn es gelingt, mit ihnen wirklich die Grundlagen des heutigen Zustandes zu beeinflussen.

Dazu muß hier ganz allgemein vom *Werdegang der Wohnungsmiete* gesprochen werden.

Man hat gemeint, der spekulativ gesteigerte Rohlandpreis habe das Gesetz von Angebot und Nachfrage für die Wohnungsmiete durchbrochen. Dem ist allgemein entgegengetreten.[17] Es ist auch in dieser Fassung nicht zutreffend. Der Preis eines bebauten Grundstücks setzt sich zusammen aus:

1. den Produktionskosten für das Gebäude,
2. der Baureifgestaltung des Bodens,
3. dem Rohlandpreis.

Erstere lassen sich genau berechnen. Der Käufer legt sich die Frage vor, welche Einnahme er voraussichtlich aus dem Hause erzielen kann, und kapitalisiert diese zum Preisangebot. Der Teil, der auf Verzinsung und Tilgung der zu 1 und 2 genannten Posten entfällt, läßt den Rohlandpreis übrig bleiben. Er richtet sich also nach den erzielbaren Mieten usw. Genau so natürlich bei erst zu bebauendem Boden. Täuscht sich der Käufer in seiner Berechnung, indem er die spätere Wohnungsnachfrage falsch voraussieht, so hat er überspekuliert, und ohne weiteres kann er seine Forderung der Nachfrage nicht aufdrängen.

Gleichwohl übt der *spekulative* Kauf doch eine gewisse Rückwirkung auf Bauart und Miete aus: was der Urbesitzer und derjenige, der zu noch ländlichem Preise gekauft hat, bei einem Baureifwerden des Bodens nur rein kalkulatorisch an gesteigertem Werte besitzt, — dessen er also, als einer guten Hoffnung, verlustig gehen könnte, ohne wirtschaftlich tatsächlich Schaden zu nehmen —, das wird mit dem spekulativen Kauf, — der ja diese und weitergehende Hoffnung gerade zum preissteigernden Element hat —, wirtschaftlich umgesetzt und bildet nun

17) *Pesl*: Der städtische Grund und Boden. 1912.
Weber: Boden und Wohnung. 1908. Seite 42 ff.

einen wahren Vermögensteil, der seine Verzinsung erheischt und ohne wirklichen Verlust nicht aufgegeben werden kann. Das Rentabilitätsminimum ist gesteigert! Und an dies sind selbst diejenigen gebunden, die ohne solchen Zwang mit der höchst zulässigen Bebauung gar nicht zu rechnen gewillt sind und ferner, als Vermieter, die Zusammenpressung der Nachfrage gar nicht mietsteigernd ausnutzen würden (Einfamilienhaus und gemeinnützige Genossenschaften).

Der Satz von Angebot und Nachfrage bleibt aber immer bestehen.

Dagegen ist selbst diejenige Nachfrage zusammengedrängt, die nicht dem allgemeinen Streben nach Konzentration zu folgen beabsichtigt. Auch dies hat man auf die Spekulation zurückgeführt. von Mangold meint, die Eigentümer der Bauzone (schmaler Rand) üben eine künstliche Zurückhaltung der Bauplätze vom Baumarkte aus. Auch dagegen hat man sich mit großer Schärfe gewandt.[18]) Es ist zutreffend, daß die Spekulationskäufer gerade ein Interesse an raschem Absatz haben; einmal steigert die Umsatzhäufigkeit die Gewinnchancen, dann aber steckt der Leute wahres Vermögen in jenem Boden, sie müssen daher viel eher verkaufen als z. B. die Urbesitzer. Wirkt dieser Umstand nun auch tatsächlich beschleunigend auf das Zumarktetragen, so treten doch andere Umstände ein, die das in Betracht gezogene Angebot (durch Konzentration auch der hinausstrebenden Nachfrage; Verkehrsmangel z. B.) nur jeweils beschränkt sein lassen und ihm jene Machtstellung geben, in der sie ihr selbst geschaffenes Rentabilitätsminimum mit weiterem Gewinn wahren können. Eine Teuerungszone, auf die die Nachfrage also im breiten Umfange beschränkt bleibt, einen „schmalen Rand" in diesem Sinne, wird es immer geben, wenn nicht stärkere Mächte, als es die Einzelpersonen allein sind, zum Guten eingreifen.

Für die städtische Bodenpolitik ergeben sich daraus folgende Ziele:

1. Erstrebung der wirtschaftlich noch möglichen Dezentralisation der Massen,
2. Herabdrückung der Bodenbenutzungspreise,
3. Verbindung des Volkes mit der Natur,
4. Entlastung des Grundschuldendrucks,
5. Möglichst endgültige grundsteuerliche Belastung desjenigen, der den wahren Gewinn aus dem Boden zieht,
6. Verhinderung und Rückgestaltung der ungerechten Vermögensverschiebungen, die die Eigenart des Bodens erzeugen kann.

18) von Mangold: Die städtische Bodenfrage, Seite 229 ff.
Pesl: Der städtische Grund und Boden.
Weber: Boden und Wohnung.

Das ist ein vielgestaltiges Programm wirtschaftlicher, technischer, sittlicher, künstlerischer Maßnahmen, nur die Inangriffnahme aller gleichzeitig gibt Aussicht auf Erfolg. Wenn wir sie nun auch im einzelnen betrachten werden, ist dies festzuhalten.

Es folgen zunächst die mit obrigkeitlicher Machtvollkommenheit auftretenden städtischen Maßnahmen. Sie zerfallen in solche: ohne und mit dem gleichzeitigen Bestreben der Städte für ihren Stadthaushalt unmittelbare Erträge zu erzielen. Unter letztere fasse ich das Abgabenwesen, unter die ersteren alle übrigen Mittel dieser Art.

Darauf sind die privatrechtlichen Maßnahmen der Städte zu betrachten, die in gleicher Weise einzuteilen sein werden.

I. Teil. Öffentlichrechtliche Maßnahmen.

Abschnitt A.

Öffentlichrechtliche Maßnahmen ohne Bestreben auf unmittelbare Erträge für den Stadthaushalt.

I. Dezentralisation und Landeserschließung.

Hier wenden wir uns zunächst denjenigen zu, die auf eine Erschließung des Bodens und Dezentralisation der Massen gerichtet sind.

Zwei Ziele sind gleichzeitig zu verfolgen, eine Beschränkung der Ausnutzungsmöglichkeit jedes einzelnen Grundstücks — ohne dies wird ein Zusammendrängen doch nie unterbunden — und die Erschließung des dadurch noch vermehrt nötigen Baulandes.

Beide Maßnahmen bedeuten einen Eingriff in die freie, tatsächliche Verfügungsgewalt des Eigentümers;[1]) das ist reichsrechtlich dem Landesrecht zugelassen, soweit es im öffentlichen Interesse liegt.[2]) Gegenüber der grundsätzlichen Baufreiheit,[3]) die das Allgemeine Landrecht gewährt, besteht die Möglichkeit eines solchen Eingreifens für die Städte auf Grund des Baufluchtliniengesetzes,[4]) ferner für die Baupolizeibehöchstens durch den Träger vereinigter, Behörden handelt, können wir

Wiewohl es sich hier um die Tätigkeitsfelder zweier verschiedener, höchstens durch den Träger vereinigter, Behörden handelt, können wir sie nur vereinigt betrachten, wie sich zeigen wird.

1) BGB. § 903.
2) EG. BGB. Art. 109 und 111.
3) ALR. Tit. 8, Teil 1, § 65.
4) Pr. Ges. 2. VII. 1875; ferner im Gesetz gegen die Verunstaltung von Ortschaften vom 15. VII. 1907.
5) ALR. Tit. 10, II, § 17.

Die Gemeinden haben das Recht, die Straßen und **Baufluchten** aufzustellen — im größeren Zusammenhange **Bebauungspläne** genannt.

Diese schaffen im Entwicklungsgebiete die räumliche Abgrenzung der zum Ausbau vorgesehenen Baublöcke, und zwar dadurch, daß sie die für Straßen und Plätze bestimmten Flächen abgrenzen, die somit der Bebauung entzogen werden. War ihre Festsetzung bis vor kurzem lediglich zur Regelung eines geeigneten Verkehrs gedacht und vorwiegend angewandt, so sieht man heute in der Plangestaltung gleichzeitig ein Mittel, die Tiefe und Breite der Baublöcke derart zu bestimmen, daß hierdurch mittelbar ein Einfluß auf die Bodenbenutzung geübt wird. Die Aufstellung liegt in der Hand des Magistrats, der dazu des Einverständnisses der Gemeindevertretung und Zustimmung der Ortspolizei bedarf. Die rechtlichen Grenzen dieser Maßnahmen, die meist erst durch die Rechtsprechung ausgebildet wurden, sind so weite, daß die Selbstverwaltung mit ihr auf die Ausgestaltung der Stadterweiterung einen ganz außerordentlichen Einfluß haben kann.

Der Plan kann nur „nach dem voraussichtlichen Bedürfnis der näheren Zukunft" aufgestellt werden.[6]) Das bezweckt, spätere Aenderungen weit ausgreifender Pläne möglichst zu vermeiden; andererseits ist der Bebauungsplan aber gerade dazu da, um auf lange Zeit die Entwicklung in feste Bahnen zu lenken, und deshalb muß man die genannte Bestimmung so weitgehend auslegen, wie irgend angängig. In diesem Sinne findet auch die tatsächliche Handhabung statt.

Auch in der Führung, Zahl und Breitenwahl sind die Gemeinden nur durch die ebenso weitgreifend auszulegende Bestimmung eingeschränkt, daß die Festlegung „dem öffentlichen Bedürfnis zu entsprechen habe". Eine gewisse Höchstgrenze wird hier immer durch die wahren Bedürfnisse des Verkehrs gegeben sein, der ja gleichwohl die gedankliche Grundlage des Gesetzes bildet.

Bedeutungsvoll scheint mir dieser Gesichtspunkt für die Frage, in welchem Umfange Städte mit Hilfe der Baufluchtlinie auch freie Plätze aus der Bebaubarkeit ausschließen können. Wenn man hierunter zwar nicht lediglich nur Verkehrsplätze (z. B. Märkte), sondern auch Schmuckanlagen wird verstehen müssen, so ergibt sich immerhin aus jenem Grundgedanken des Gesetzes, daß dies in erster Linie doch nur im Verkehrsinteresse geschehen kann und allenfalls im Verhältnis zu den gesundheitlichen Erfordernissen der nächsten Umgebung. Weiter ausgedehnte — Spielplätze, Parkanlagen und Freiflächen — wird man

6) § 2 Baufl.-Ges. 2. VII. 1875.

deshalb m. E. unter die heutige Fassung des § 1 Baufl.-Ges. nicht einreihen können. Ein großer Mangel! Der neue Wohnungsgesetzentwurf sieht hier auch eine Abhilfe vor.[7])

Eine erweiternde Auslegung hat in der Praxis auch die Bestimmung gefunden, daß die Bauflucht „in der Regel höchstens 3 m" hinter die Straßenflucht zurückzuschieben sei.[8]) Dieser Abstand genügt für heutige Bedürfnisse meistens nicht; seine Innehaltung hat vielfach Anlaß dazu gegeben, die Straßen selbst in ganz unwirtschaftlicher Weise breit anzulegen. Es ist deshalb sehr zu begrüßen, daß der neue Wohnungsgesetzentwurf diese Abstandsbeschränkung aufheben will.[9]) Dagegen bringt auch dieser Entwurf nicht das Recht, im Bauplan rückwärtige und seitliche Baufluchtlinien festzusetzen, was sicherlich ein Bedürfnis ist, dem wir mit Polizeiverordnungen nur schwer gerecht werden können.[10])

Die nächste rechtliche Folge der Fluchtlinienlegung für die Bodenbenutzung besteht in der Möglichkeit, eine Bebauung über die Bauflucht hinaus zu versagen. Die Handhabung dieses Verbots liegt allerdings lediglich im freien Willen der Polizeiverwaltung, da sie die Baugenehmigung zu erteilen hat. Ein gemeinschaftliches Zusammenarbeiten ist daher erforderlich. Darüber hinaus kann die Versagung aber bereits erfolgen, wenn die Gemeindebehörden sich über die Fluchtenführung geeinigt haben, also schon vor der formellen Planfestsetzung.[11]) Dies gilt selbst dann, wenn noch Einwendungen gegen den Plan schweben.[12]) Die Freihaltung der nötigen Wege ist daher frühzeitig gesichert, selbst an Privatstraßen können Fluchten gezogen werden, ohne dadurch die betreffenden Wege zu öffentlichen zu machen, noch eine Verpflichtung hierzu auf sich zu laden.[13])

Eine ganz besonders einschneidende Baubeschränkung kann noch durch Ortsstatut eingeführt werden in Form des völligen **Bauverbots** von Wohngebäuden, welche mit einer Ausgangsmöglichkeit an solchen Straßen liegen, die noch nicht gemäß den baupolizeilichen Bestimmungen des Orts für den öffentlichen Verkehr und den Anbau

7) Wohnungsgesetzentwurf von 1913 Art. 1, § 3, Abs. 3.
8) § 1 Baufl.-Ges.
9) Wohnungsgesetzentwurf Art. 1, § 1.
10) Vergl. unten Seite 18 ff.
Das Sächsische Baugesetz vom 1. VI. 1900 § 1 enthält dagegen z. B. die Möglichkeit, nach allen Richtungen „Baufluchten, innerhalb deren die Bebauung von Grundstücken zulässig ist", festzulegen.
11) Des § 8, die im § 11 Baufl.-Ges. als maßgeblich angegeben ist.
12) OVG. **24**, 383; im PrVBl. **33**, 78; OVG. **33**, 425.
13) OVG. im PrVBl. **27**, 285; **26**, 639.

fertiggestellt, aber deren Herstellung und Einbeziehung in das städtische Straßennetz nach dem voraussichtlichen Bedürfnis in absehbarer Zeit in Aussicht genommen ist.[14]) Dies wird gerade auf dasjenige Bauland zutreffen, das für die große Nachfrage wirtschaftlich fast ausschließlich in Frage kommt. Von einem Verbote des „wilden Bauens" können Ausnahmen im Statut zugelassen werden; ihre Gewährung im einzelnen Falle liegt dann völlig im freien Ermessen der Stadtverwaltung,[15]) der dadurch ein sehr geeignetes Mittel gegeben ist, bodenpolitische Ziele mittelbar zu fördern.

Erzwungen werden kann von der Stadt nämlich nur die verkehrsmäßige Herstellung der Wege. Die Erfordernisse der Anbaufähigkeit sind meist weit größere, sodaß die Gemeindeverwaltung tatsächlich in der Lage ist, mit jenem Bauverbot die Geschwindigkeit und örtliche Verteilung der Neubauten in strengster Abhängigkeit zu halten.

Soweit zunächst die rechtliche Machtvollkommenheit der Städte, durch Bauplan und Bauverbot auf die Benutzung des Bodens einzuwirken.

Bevor wir die wirtschaftliche Handhabung dieser Mittel betrachten müssen in gleicher Weise die rechtlichen Schranken der Baupolizei besprochen werden. Die Anforderungen, die wir an ihre Tätigkeit stellen, sind heute nicht mehr lediglich die Wahrnehmung der Stand-, Feuer- und Verkehrssicherheit, sondern sie muß, soweit ihre Zuständigkeit reicht, für die Durchführung aller erstrebenswerten baulichen Gestaltungen innerhalb der Baublöcke sorgen, vor allem also für Innehaltung der angemessenen Höhe und Flächenausnutzung. Sie ist daher das Spiegelbild des Bebauungsplans; seine Aufstellung von Seiten der Gemeindeverwaltung ohne zuvoriges Einverständnis mit der Baupolizei über ein entsprechendes Vorgehen im einzelnen würde wenig Wert haben. Wo daher zwischen Polizei- und Gemeindeverwaltung keine Personalvereinigung besteht, ist es dringend zu wünschen, daß die Baupolizei von der allgemeinen Polizei ausgeschieden und der Gemeinde übertragen wird, wie es hier in Königsberg geschehen ist.

Wir haben, im Gegensatz zu manchen anderen deutschen Staaten, für die Baupolizei keine besondere gesetzliche Regelung, sie stellt vielmehr sachlich einen Teil der gesamten Polizei dar, von der sie im einzelnen nur schwer zu trennen ist. Als allgemeine Grundlage gilt daher auch für die Baupolizei die Begriffsbestimmung des ALR. 10, II, 17, die durch das Gesetz vom 11. III. 1850 § 6 in ihren Grenzen nicht er-

14) § 12 Baufl.-Ges. OVG. 5, 390; 10, 313.
15) OVG. in PrVBl. 33, 78.

weitert und in den so verbliebenen sachlichen Schranken durch die Rechtsprechung für ganz Preußen als maßgeblich anerkannt ist.[16]) Es steht also der Baupolizei nur die Abwendung von Gefahren für Leben und Gesundheit und von Nachteilen für den Verkehr zu, nicht dagegen die Wahrnehmung allgemeiner Wohlfahrt, nicht der Schutz vor Belästigung und wirtschaftlichen Nachteilen.[17]) Eine in bodenpolitischer Hinsicht ganz besonders bedauerliche Einschränkung der öffentlichen Gewalt, da es in erster Linie gerade wirtschaftliche Interessen sind, die hier geschützt werden müssen.[18])

Aber auch im heutigen Rahmen vermag die Baupolizei durch scharfes Betonen ihrer gegenwärtigen Zwecke wenigstens mittelbar der allgemeinen Wohlfahrt zu dienen, zumal sie, wenn ihre Zuständigkeit überhaupt begründet ist, nicht lediglich baupolizeiliche Ziele wahrzunehmen hat, sondern die Interessen der gesamten Polizei, die durch ihre baulichen Maßnahmen berührt werden können.[19])

In ihrem Vorgehen braucht die Baupolizeibehörde nun keineswegs alle ihr unterstehenden Grundstücke gleichmäßig zu behandeln, sondern kann je nach dem Vorliegen einzelner Gesichtspunkte gruppenweise verschiedene Beschränkungen auferlegen.[20]) So vermag sie die bebaute Fläche, Hofgröße, Stockwerkzahl, Höhe, Abstände, abzustufen, sowie Anlagen und Betriebe, welche in irgend einer Weise, insbesondere durch Rauch Geruch, Ausdünstung, Gefahren für Leben und Gesundheit und Nachteile für den Verkehr bringen, von einzelnen Zonen auszuschließen, deren gesundheitliche und schließlich auch wirtschaftliche Vorzüge dadurch geschützt werden können.[21])

Die Beurteilung der Zweckmäßigkeit solcher Ausschließungen liegt dabei ganz in der Hand der Baupolizei, während im einzelnen Anwendungsfalle der Verwaltungsrichter nur zu prüfen hat, ob die geplante Veranstaltung unter den Rahmen dieser Anlagen fällt.[22])

Die Zulässigkeit derartiger Abstufung, die heute nur durch die

16) OVG. 39, 396; KG. 3. I, 01; PrVBl. 28, 176, 193.
17) OVG. 35, 382; 39, 280/81.
18) Der neue Wohnungsgesetzentwurf sieht daher einerseits das Recht der Polizei vor, „auch mit Rücksicht auf das Wohnungsbedürfnis die Festsetzung von Fluchtlinien" durch die Gemeinde zu verlangen und aus dem gleichen Gesichtspunkte die Zustimmung zu versagen, wobei das Wohnbedürfnis nach neuzeitlichen Erfordernissen umgrenzt ist. — Art. 1, § 1, 5, 3.
19) OVG. im PrVBl. 27, 874.
20) OVG) 41, 360.
21) OVG. 27, 403.
22) OVG. 35, 382.

Rechtsprechung ausgebildet ist,[23]) ermöglicht die Aufstellung eines Zonenbebauungsplans, — und hier liegt gerade der wichtigste Punkt des Zusammenwirkens der Gemeinde und Baupolizei, — in dem die Abmessung der Baublöcke Rücksicht nehmen muß auf die zulässige Bebauung, um wirtschaftliche Verluste zu vermeiden und andererseits die Innehaltung der Beschränkungen zu sichern.

Ferner ist die Baupolizeibehörde berechtigt, eine gartenmäßige Ausgestaltung der zwischen Straßen und Bauflucht verbliebenen „Vorgärten" zu verlangen.[24]) Dagegen kann sie dies nicht auch für die sonstigen freibleibenden Flächen. Eine sehr wichtige Beschränkung ihrer Machtvollkommenheit liegt darin, daß sie (ebenso wie für die Gemeinde oben schon hervorgehoben) nicht befugt ist, eine Reihe von Grundstücken überhaupt der Bebauung aus dem Grunde und zu dem Zwecke zu entziehen, um im Interesse der Gesamtheit eine größere Freifläche zu erhalten. *Von Mangold* hält dies allerdings für zulässig und beruft sich auf die dem Satze der Baufreiheit im Allgemeinen Landrecht unmittelbar folgende Einschränkung: „Doch soll zum Schaden oder zur Unsicherheit des gemeinen Wesens .... kein Bau vorgenommen werden."[25])[26]) Er übersieht m. E. aber, daß diese Einschränkung ein Ausfluß aus dem für die Polizei überhaupt grundlegenden, aber auch abschließenden § 10, 2, 17 ALR. ist.[27]) Eine „Bausperre" kann also nie aus wirtschaftlichen und Wohlfahrtsgründen verhängt werden, ja es ist nicht einmal möglich, ein Grundstück deshalb in der Bebauung zu beschränken, weil ein anderes (wirtschaftlich nicht zusammenhängendes) dadurch in polizeiwidrigen Zustand käme.[28])

Auch der letzte Versuch, zusammenhängende Flächen dadurch der Bebauung zu entziehen, daß im Bebauungsplan eine größere Summe von Grundstücken nur am Rande mit Wegen belegt und dann eine Polizeiverordnung erlassen wird, nach der nur die mit einer gewissen Breite unmittelbar an die Straßen grenzenden Parzellen bebaut werden dürfen, ist zwar rechtlich einwandfrei,[29]) wird wirtschaftlich aber nur dazu führen,

23) Diese Zulässigkeit wird in dem Wohnungsgesetzentwurf nochmals betont, vor allem aber wird der Ausschluß der letztgenannten Anlagen weitergehend allgemein genehmigt, wenn sie Gefahren, Nachteile oder Belästigung für die Nachbarschaft oder das Publikum überhaupt herbeizuführen geeignet sind.
24) OVG. 34, 416 f.
25) ALR. I, Tit. 8, § 65, 66.
26) *von Mangold*: Neue Aufgaben der Bauordnung und Ansiedlungsfrage 1906, Seite 64—65.
27) OVG. 38, 356.
28) OVG. 33, 409; 42, 354.
29) PrVBl. 32, 533.

daß die Randeigentümer die Innengrundstücke aufkaufen, sie mit ihren alten vereinigen und so auch bebaubar machen.

Diese Beschränkung entspricht den heutigen Bedürfnissen nicht. Mit der im Wohnungsgesetzentwurf vorgesehenen Möglichkeit, durch den Bebauungsplan solche Flächen auszuscheiden und mit dem Recht der Polizeiverwaltung dieses im Interesse des Wohnungsbedürfnisses zu fordern, wird diese Mißlichkeit überwunden werden.[30])

Mangels einer gesetzlichen Regelung sind die näheren baupolizeilichen Bestimmungen im Verordnungswege zu erlassen. Dabei kann sich die Behörde Ausnahmen auch aus wirtschaftlichen (!) Gründen vorbehalten, ohne daß dadurch die polizeiliche Natur und Beständigkeit der Grundsätze beeinträchtigt würde. Damit ist der Polizei ebenfalls eine weitgehende Macht gegeben, im einzelnen Falle die Ausnahmebewilligungen an bodenpolitische Ziele zu knüpfen, denn auf die Dispenserteilung hat auch hier niemand einen Anspruch, genau wie beim Aufstellen der Fluchtpläne.

Gemeinde und Polizei stehen dem einzelnen also sehr unabhängig gegenüber.

Wichtig ist die Abhängigkeit von den *staatlichen* Aufsichtsbehörden, denn nur wenn diese eingreifen können, ist die einheitliche Leitung der Bodenpolitik im größeren Umkreise gewahrt, ohne die alle Bemühungen einer Gemeinde oft am entgegengesetzten Bestreben anderer, benachbarter scheitern müssen.

Die polizeiliche Handhabung steht natürlich völlig unter dem Einfluß der höheren Instanzen. Da Baupolizeiverordnungen und Fluchtenplan (z. B. Blocktiefe) in Wechselwirkung stehen, kann durch die Stellungnahme der Polizei schon ein mittelbarer Druck auf die Gemeindeverwaltung geübt werden, ihre Bebauungspläne entsprechend einzurichten, selbst wenn es sich um Fragen handeln sollte, deren Regelung unmittelbar von der Polizei nicht gefordert werden kann.[31])

Weigert eine Stadtverordnetenversammlung ihre Mitwirkung zu einer entsprechenden, vom Magistrat vorgeschlagenen Plangestaltung, so halte ich es — entgegen verschiedenen Kommentaren — für durchaus zulässig, die Entscheidung über jene Meinungsverschiedenheit und damit über die Angelegenheit selbst im Wege des Beschlußverfahrens vor dem

30) Wohnungsgesetzentwurf, Art. 1, § 1, Abs. 2 und § 5, Abs. 1 — Unter „Wohnungsbedürfnis" faßt nämlich der Entwurf auch das Bedürfnis nach ausgiebiger Zahl und Größe von Plätzen, Gärten, Spiel- und Erholungsstätten. A. a. O., § 3, Abs. 3.
31) § 1, Abs. 2 Baufl.-Ges.

Bezirksausschuß herbeizuführen.[32]) Das wird sogar einer der Fälle sein, die so gut wie nie auf sich beruhen können. Wenn im Baufluchtliniengesetz (§ 5) auch einer solchen Möglichkeit nicht ausdrücklich gedacht ist, so kann man daraus doch nicht einfach die Unanwendbarkeit dieses für die ganze Selbstverwaltung grundlegenden Verfassungssatzes folgern, der wegen dieser seiner Natur völlig außerhalb des Fluchtliniengesetzes liegt.[33])

Für eine genügende Einheitlichkeit der Bauplan- und Polizeihandhabung kann also gesorgt werden.

Hingewiesen sei in diesem Zusammenhange noch darauf, daß die Polizeibehörde als **Wohnungspolizei** auch die Behausungsziffer der einzelnen Wohnungen und die Größe sowie Ausstattung der letzteren umfassend regeln kann, wodurch ebenfalls eine Beschränkung der Massenansammlung weitgehend ermöglicht ist.[34])

Nur streifen kann ich hier die Berechtigung der Baupolizei, aus **ästhetischen** Gründen Bauten zu versagen, die auf Straßen, Plätze oder das Ortsbild gröblich (= grob) verunstaltend wirken, und ferner die Ermächtigung der Gemeinden, durch Ortsstatut in dieser Richtung noch verschärfende Vorschriften zu geben. Ein solches Statut besteht in Königsberg nicht, ist jedoch im Werden begriffen.

Betrachten wir nun die **praktische Handhabung** der Fluchtlinienlegung und der Baupolizei innerhalb ihres rechtlichen Rahmens, wie sie bodenpolitisch benutzt werden muß und wirkt.

Gemeinwirtschaftliche Gesichtspunkte sind es, die sie leiten müssen. Je vielseitiger, desto unsicherer ist die Zukunft einer Gemeindeentwicklung; man wird daher für die der Bebauung noch ferner liegenden Teile nur einen **Generalplan** aufstellen, eines solchen bedarf es aber immer.

Die erste Aufgabe ist daher, ein großzügiges Verkehrsnetz über das ganze Gelände zu legen in Form von breiten Ausfall- und Ringstraßen, die zur Aufnahme von Straßen- und Schnellbahnen geeignet sein müssen. Es wird so allen Teilen der Stadt die Anteilnahme an den Vorteilen

32) § 36 Oestl. Städte-Ordnung, § 17,1 Zuständigkeitsgesetz.

33) A. A.: **Saß**: Kommentar zum Baufl.-Ges., Anm. 47 zu § 5; A. A.: **Saran**: Kommentar zum Baufl.-Ges., Anm. 21 zu § 5; A. A.: PrVBl. 27, 510.

34) Dieses Vorgehen, das bislang natürlich auch nur im Rahmen des § 10, 2, 17 ALR. zulässig ist, erfährt im Wohnungsgesetzentwurf Art. 3 m. E. nicht nur eine Regelung, sondern Erweiterung auf das Wohlfahrtsgebiet, da dieses grundsätzlich im Art. 1 und 2 in den Bereich der Polizei miteinbezogen wird.

des freien Verkehrs gewährt, man kann ihre Entwicklungsmöglichkeit unbehindert erkennen und danach künftige Schritte richten.

Die weitere Ausgestaltung des Bebauungsplans, die Abteilung der Baublöcke durch Legung von Geschäfts- und Wohnstraßen, erfolgt gruppenweise nach Maßgabe des jeweiligen Bedürfnisses in Form von **Spezialbebauungsplänen** für größere Flächen, die unmittelbar vor der Bebauung stehen.

Und zwar erfolgt dies unter Wahrung entstandener **Wirtschaftswerte** und Berücksichtigung der Bodenverhältnisse, vor allem der Rentabilitätsmöglichkeit.

Wo die Schwierigkeiten der Erschließung das Nettobauland stark verteuern, müssen daher die Blocks so geschnitten sein, daß sie eine zinskräftige Ausnutzung zulassen. So sind im östlichen Teil der Nordostfront, wo die Zuschüttung des Festungsgrabens den Bodenpreis besonders hochtreiben wird, breite und tiefe Blocks vorgesehen, auf denen gewerbliche und industrielle Anlagen Platz finden können. Auch wird man ihnen möglichst gute Verkehrsmittel zuführen, insbesondere Bahnen.

Umgekehrt dürfen die Ländereien, die für reine Wohnzwecke, vor allem für Kleinwohnungsbauten, in Aussicht genommen sind, tunlichst nur schmale „Wohnstraßen" erhalten, deren Bau bedeutend geringere Steigerungen der Boden- und Wohnungskosten bewirkt als die breiten und schwer zu befestigenden Verkehrsstraßen. Von diesem Mittel wird im allgemeinen noch viel zu wenig Gebrauch gemacht; die Bürgersteige können völlig fehlen!

An den Rändern der Blocks, an denen die Verkehrsstraßen entlang laufen, wird man eine höhere Bebauung vorsehen als im Innern, da dies wenigstens eine geschäftliche Ausnutzung am Rande zuläßt, mithin die höheren Straßenbaukosten eher gedeckt werden, und da die Verkehrsstraßen sich auch gerade für das Geschäftsleben besonders eignen.

Örtlich wird man im allgemeinen vom Stadtkern aus allmählich nach außen mit der förmlichen Feststellung der Spezialbebauungspläne und der Herrichtung der Verkehrs- und Wohnstraßen vorschreiten. Eine Ueberspringung der zunächst liegenden Zone („schmaler Rand") und baulichen Aufschließung entfernterer Ländereien, wie es vielfach zur Verbilligung der Wohnungen ganz allgemein vorgeschlagen ist,[35]) kann m. E. nur unter besonderen Gesichtspunkten zu befürworten sein, z. B. für ausgesprochene Arbeiterkolonien. Eine derartige Bodenpolitik, in großem Stil betrieben, würde — ganz abgesehen von der sehr zweifelhaften Frage der Rentabilität — unter plötzlicher Vernichtung aller

35) Z. B. **von Mangold**: Städtische Bodenfrage, Seite 457.

übersprungenen Bodenwerte und selbst unter Erschütterung derjenigen der Innenstadt einen Hypothekenfriedhof hinter sich lassen. Mit bestehenden wirtschaftlichen Werten hat die Bodenpolitik aber zu rechnen; soweit sie ungesund sind, werden sie sich allmählich zurückbilden oder wenigstens zum Stillstand gelangen, und dabei entstehende Verluste können im *Laufe* der Zeit von vielen Schultern getragen werden. Zur Niedrighaltung aber der gegenwärtigen Preise des jenseits jener Teuerungszone gelegenen Außenlandes bis zu seiner Aufschließung haben wir andere, sehr viel wirksamere Mittel.

Und hier setzt gerade die wirtschaftliche Bedeutung der Baupolizei ein.

Mit ihr haben wir die Macht in der Hand, Baubeschränkungen — vor allem in der Gebäudehöhe — einzuführen, und ich möchte grundsätzlich die zurzeit größtmögliche Baubeschränkung erlassen, die eine jegliche Gegend nach ihrer augenblicklichen Wertlage gerade noch ertragen kann. Das wird die gegenwärtigen Werte zum mindesten im Steigen stark beschränken, da die Ausnutzungsmöglichkeit entsprechend gebunden ist. Eine nachträgliche Versetzung in eine höhere Bauklasse — bei wirklichem Bedarf — ist immer noch möglich. So sehen wir z. B. im hiesigen Bauzonenplan unsere niedrigste (2½geschossige) Wohnhaushöhe in allen den Gegenden eingeführt, die durch Wege noch nicht oder kaum erschlossen und also im Werte am geringsten sind.

Von größter Bedeutung ist natürlich die *Verteilung der Zonen* über die Oertlichkeit. Grundsätzlich wird man jede Zone möglichst groß — und nicht zerrissen — nehmen; man hat vielfach, z. B. bei Villenvierteln, die Erfahrung gemacht, daß in kleinen Zonen infolge mangelnder Konkurrenz des Angebots sich gerade nach Einführung weitgehender Baubeschränkungen monopolartige Preise viel schneller bilden konnten als zuvor.

Die Trennung von Industrie-, Geschäfts- (City-) und Wohnvierteln ist durchaus nötig wegen der grundverschiedenen Erfordernisse und der schlechten gesundheitlichen und sonstigen — vor allem auch wertsteigernden — Einflüsse, denen die Wohnungen sonst unterliegen.

Am abhängigsten ist die *Industriezone*. Sie muß an die gegebenen und möglichen Verkehrszentren leicht Anschluß gewinnen, muß an sich eine leichte und schnelle Verbindung der einzelnen Werke gestatten und daher geschlossen sein, darf den Verkehr, sowie die Gesundheit des Wohnens, nicht belästigen und ist besonders geeignet, sonst schwer zu verwertendes Land auch zinstragend zu gestalten. Sie ist in Königsberg daher im Westen und Osten an die Pregelufer, im Süden an die Eisenbahn und auf die feuchten sonst unbrauchbaren Wiesen verlegt.

Die Bemessung von Blocks wird in dieser Zone ganz nach Bedarf und daher von Fall zu Fall zu gestalten sein.

Der Bau von Wohnungen, vor allem von Arbeiterhäusern, in solchen Zonen kann nach dem heutigen Rechtszustande nicht allgemein einfach versagt werden. Aus industriell-technischen Rücksichten würde dies auch nie völlig erfolgen dürfen; wohl dagegen sind weitgehende Beschränkungen am Platze. So läßt die hiesige Bauordnung derartige Bauten nur bis zu 2½ Stock + ⅓ Kellerwohnung und ⅔ Ausnutzung zu.

Auch das *Geschäftsviertel* (City) ist in seiner Lage gebunden. und zwar an den Stadtkern oder sonstige Verkehrsmittelpunkte. Die Zulassung einer weitgehenden Bodenausnutzung[36]) entspricht hier den hohen Werten und ist unbedenklich, da die Ausnutzung zu Wohnzwecken von selbst verschwindet, der Geschäftsverkehr aber eine besondere Steigerung der Bodenbenutzungsgebühr in dieser Zone gerade leichter tragen wird, wegen des gesteigerten Umsatzes.[37])

Auch der *Altstadt* wird man ihre bisherige meist starke Bebauungsmöglichkeit erhalten, sie bildet den natürlichen Erweiterungskreis der City. Dagegen ist z. B. die Nordwestfront Königsbergs mit in die Bauzone der Altstadt einbezogen, obwohl anfänglich der Klasse IVb und Vb vorbehalten, weil die Aufschließungskosten derart wuchsen, daß nur noch die Klasse II eine Verwertungsmöglichkeit sicherte. Auch die Nordostfront wird ihr im allgemeinen zugewiesen.

Nun treten wir in das eigentliche Dezentralisationsgebiet ein, das vornehmlich für den künftigen abgestuften Wohnungsbau bedeutungsvoll ist.

Einen *Uebergang* bilden die Zonen längs den Ausfallstraßen, die wegen des hohen Bodenwertes auch noch große Geschäftshäuser ermöglichen sollen. Einen typischen Fall der Notwendigkeit, auf bereits bestehende Verhältnisse Rücksicht nehmen zu müssen, sehen wir östlich der Mittelhufen, wo die bereits bei Erlaß der Ordnung vorgefundenen Straßen so eng aneinander lagen, daß eine rentable Ausnutzung der schmalen Blocks nur in der Zone III möglich war.[38])

Die Lage der übrigen Zonen muß sich vor allem nach der Beschäftigung der voraussichtlichen Bewohner richten. Der Industriezone

---

36) In Königsberg Bauzone I: Aufenthaltsräume, 5 Geschosse + ⅓ Kellergeschoß bei ¾ bis ⅘ (Eckgrundstücke) Ausnutzung.

37) In Königsberg Zone II: 4 Geschosse + ⅓ Kellerwohnung bei ⅔ bis ¾ Ausnutzung.

38) In Königsberg Zone III: 3½ Geschoß + ½ Kellerwohnung bei ½ bis ⅔ Ausnutzung.

zunächst liegen deshalb am besten die Arbeiterviertel, wie wir sie z. B. in Ponarth haben.

Die offene Bauweise (Haus—Bauwich—Haus—Bauwich) kennt unsere Bauordnung als besondere Unterart der 3½- und 2½geschossigen Zonen. Es liegt auf der Hand, daß sie bedeutend teurer als die geschlossene, daß aber ferner auch das Leben in solchen Häusern schon des Klimas halber kostspieliger sein muß. Sie kann in Ostdeutschland daher nur für Wohlhabende in Frage kommen. Damit und mit der flächenmäßigen Abstufung der Ueberbauung der Baueinheiten durch die Baupolizei und mittels eines entsprechenden Schneidens der Blöcke im Fluchtplan hat die Gemeinde auch die Trennung der einzelnen Gesellschaftsklassen in der Hand. Wenn man hier auch schon aus wirtschaftlichen Gründen keine allzu große Strenge walten lassen darf (einseitige Preisbildung wirkt leicht steigernd!), so möchte ich doch der Forderung mancher Bodenpolitiker nicht beipflichten, daß eine völlige Entfernung dieses gesellschaftlichen Gesichtspunktes aus sozialen Gründen wünschenswert sei; schon ganz abgesehen von den letzteren und von polizeilichen Rücksichten, werden wir auch wirtschaftlich den Arbeitern z. B. leichter gewisse für sie gerade nötige, Vorteile verschaffen können, wenn wir sie geschlossen zusammenhalten.[39])

In der Gestaltung der Wohnhausblocks nimmt natürlich die Sorge für Kleinwohnungen den wichtigsten Punkt ein. Soweit es sich um Einwohnungshäuser handelt, muß für einen Garten gesorgt werden und eine Freihaltung durch Baubeschränkungen der Parzelle gesichert bleiben. Denn der Bewohner wird seiner immer bedürfen, um die höheren Preise solcher Wohnungen wenigstens durch gärtnerische Nutzung in gewissem Maße auszugleichen. Aber auch sonst sind möglichst Gartenflächen zu wahren. Wo, wie bei uns, die offene Bauweise für Minderbemittelte nicht mehr in Betracht kommt, sind große und tiefe Blocks am besten, die längs der Ränder im Reihenhausbau bebaut werden und im Inneren ihre einzelnen Gärten nebeneinander liegen haben. Dabei ist durch Polizeiverordnung eine innere Bauflucht zu ziehen, damit nicht Gebäude hinter andere zurückspringen und so wie die Berliner Querbauten Licht und Luft nehmen. In dieser Anordnung wird sowohl hygienisch wie auch wirtschaftlich die beste Ausnutzung geboten. Bei steigender Geschoßhöhe sind die Blocks entsprechend zu vergrößern, um genügende

39) Anderer Ansicht z. B.: Beigeordneter R. Schmidt-Essen, Düsseldorfer Städte-Kongreß 1912, Seite 276. — Die Essener Verhältnisse, die eine solche Durcheinanderwürfelung haben sollen, mögen vielleicht ganz besonderer Natur sein.

Innengärten zu erhalten. Je höher die Randbebauung ist, desto mehr muß übrigens für eine Querdurchlüftung des ganzen Blockes gesorgt werden, indem wenigstens an einzelnen Stellen Bauwiche bleiben, wozu die hiesige Polizeiverordnung noch keine Handhabe bietet.

In baupolizeilicher Hinsicht können die Kleinhäuser bedeutende technische Erleichterungen erhalten, worin ein wichtiges, vielfach noch lange nicht genügend angewandtes Mittel zur Verbilligung ihrer Preise liegt.

Gerade um den Minderbemittelten die Gesamtheit der so möglichen Vorteile zu sichern, wird die Gemeinde immer danach drängen müssen, diese Wohnungsviertel möglichst gleichzeitig und einheitlich erschließen zu lassen, und zu dem Zwecke die geeigneten Flächen durch Zurückhaltung der Fluchtpläne, durch Bauverbot und Niedrighaltung der Zone solange von der Spekulation auszuschließen, bis eine gemeinnützige Genossenschaft, ein Industrieunternehmer oder eine sonst an einer guten Wohnweise interessierte Persönlichkeit, möglicherweise die Stadt selbst, das Gelände billig erworben hat und großzügig aufschließen will. Eine derartige wirklich vorzügliche Bodenausnutzung stellen die beiden Pläne der Wohnungsbaugenossenschaft dar, bei denen 64 v. H. aller Familien Gärten haben und die Preise recht angemessen sind. Vor allem ist mir der ganz besonders gute Gesundheitszustand der Kinder dort im Gegensatz zu unseren sonstigen Zuständen aufgefallen.

Die einzelnen Zonen sind möglichst durch Parkanlagen und Spielplätze zu trennen, vor allem von der Industrie, und diese Anlagen sind zusammenhängend zu gestalten. So sehen wir im Königsberger Entfestigungsplan die ganze Nordwest- und Nordostfront mit einem zusammenhängenden Park- und Promenadengürtel umgeben, der insgesamt 45 ha bei 5 km Ausdehnung umfassen wird und nach den gegenwärtig in Bearbeitung befindlichen Plänen im Norden längs des Oberteiches zum Maraunenhofer Walde und zum Max Aschmann-Park Anschluß finden soll.

Da die Gemeinden heute noch nicht die rechtliche Macht haben, derartige Anlagen zu erzwingen, so ist man hier gerade auf Verwertung städtischen Bodeneigentums zu solchen Zwecken angewiesen. Ein mittelbarer Einfluß kann aber doch geübt werden, wenn die Baupolizei und Fluchtplanverwaltung in geschickter Weise jene schon erwähnten Vergünstigungen unter der Bedingung an Baulustige erteilt, daß sie große Freiflächen hergeben; natürlich wird ein Erfolg nur dann erzielt werden, wenn der Stadt ein einzelner Eigentümer weiter Ländereien, z. B. eine Genossenschaft, gegenübersteht, sodaß eine entsprechende Le-

gung der zur Bebauung verbleibenden Blocks möglich ist. Dies ist einer der wichtigsten Gründe, die auch ferner die Aufschließung durch große Bodenunternehmer notwendig machen, sofern die Stadt nicht selbst aufschließt.

Die Freilassung von Vorgärten und ihre gartenmäßige Herrichtung und Unterhaltung, die ja erzwungen werden kann, ist im Interesse einer guten Durchlüftung bei den Wohnstraßen durchaus erforderlich; bei den Geschäftsstraßen würde das wirtschaftlich eine ganz falsche Bodenausnützung darstellen.

Natürlich kann eine derartige Dezentralisation der Bevölkerung erheblichen örtlichen Schwierigkeiten unterliegen. Sie muß dann durch geeignete Verkehrsverbindungen über diese Hindernisse hinausgeschoben werden.

Damit kommen wir zum dritten Mittel der Dezentralisation, dem Verkehrswesen. Es ist klar, daß die wirtschaftlich gute Wirkung der bislang besprochenen Maßnahmen ganz davon abhängt, ob es den Städten gelingt, die Menschenmassen von ihren nunmehr verstreuten Wohnvierteln so rasch und billig an die Arbeitsstätte zu bringen, daß die bisherige Lebenshaltung wenigstens nicht verteuert wird. Gute Wege allein vermögen das nur in beschränktem Maße.

In ihrem Entschluß, Verkehrsmittel anzulegen, z. B. Straßen- und Schnellbahnen, ist die Stadt frei. Schwieriger ist dagegen die Frage, ob die Gemeinden verwaltungsmäßig zur Führung eines solchen Betriebes imstande sind, oder es lieber der Privattätigkeit überlassen sollen. Hier spielt der Streit um Gemeinde- und Privatunternehmen.

Wie man sich auch stellen mag, wenn sich kein Dritter findet, muß die Gemeinde dafür sorgen, andernfalls hat sie zum mindesten die Pflicht, sich grundsätzlich sowohl auf die Beförderungsgebühren wie die Streckenlegung und den Fahrplan einen maßgeblichen Einfluß auch Privatunternehmungen gegenüber zu wahren, wozu sie immer in der Lage ist, wenn sie ihre rechtliche und wirtschaftliche Machtstellung frühzeitig und umfassend ausnutzt. Denn wir bedürfen dieser Anlagen nun einmal zur Durchführung einer gesunden Bodenpolitik, und sie müssen deshalb in erster Linie im wirtschaftlichen Interesse der Bevölkerung geleitet werden. Wenn es in Belgien möglich ist, daß die Arbeiter 35 km an jedem Werktage einmal hin und zurück für 1,85 Fr. wöchentlich fahren können, dann wird man doch auch bei uns eine sachgemäßere Ausgestaltung des Verkehrswesens für durchführbar erachten. In rechtlicher Beziehung ist eine Erleichterung der Organisationsfrage dringend zu wünschen, da die Schaffung „gemischt-wirtschaftlicher" Verbände, wie sie auf diesem Gebiete besonders förderlich wirken müßte, vor der Hand

nur rein privatrechtlich und mit großen Schwierigkeiten nur bis zu einem beschränkten Grade zu ermöglichen ist.[40])

Einen bedeutenden Einfluß können die Städte auf die Durchführung der Dezentralisation ferner ausüben, indem sie ihre öffentlichen Anstalten, z. B. Schulen, ebenfalls in die Nähe der einzelnen Wohnbezirke verteilen und auch bei anderen Behörden und Unternehmern durch günstige Landangebote und sonstige Unterstützung in gleichem Sinne wirken.

Und nun der wirtschaftliche Erfolg dieser Dezentralisation.

Je weiter wir zur Außengrenze drängen, desto schneller wächst die Masse des Landangebots, die Konkurrenz muß dadurch vermehrt werden, eine monopolartige Stellung der Vermieter wird immer schwerer möglich, und das muß auf die Miet- und Kaufpreise in einer Weise wirken, die wenigstens ein ungebührliches Ansteigen verzögert oder ausschließt.[41]) Dabei läßt sich diese Maßnahme ganz danach abstellen, wie weit etwa die vermehrten Erschließungskosten preissteigernd wirken oder die sonstige Lebenshaltung besonderen Aufwendungen unterliegt. Das Tiefhalten der Außenpreise wird allmählich auch zurückwirken auf die Preise der Innenstadt, denn sonst würden die Mieter dort eben fortziehen, soweit sie nur irgend können. Bei einem vernünftigen Tempo dieser Maßnahme und bei einer gleichzeitigen Kredithilfe der Städte, wie sie unten besprochen wird, brauchte es dabei durchaus nicht zu einem so schnellen Sinken der Werte in der Altstadt zu kommen, daß für die Grundeigentümer Gefahren entständen. Einer Ueberhastung der Dezentralisation stehen schon die finanziellen und manche anderen außerordentlichen Schwierigkeiten viel zu schwerwiegend gegenüber, z. B. sind die Banken ja selbst daran weitgehend interessiert, die Altstadtwerte, die sie selbst vielfach hoch beliehen haben, möglichst zu erhalten. Die bisherige Entwicklung bietet den besten Beweis hierfür.

Allerdings beim Fallen von Rayonbeschränkungen und dem Hinausströmen einer lang zusammengepreßten Bevölkerung liegen die Verhältnisse ernster, doch es wäre unverantwortlich, wollte man ihrer Ausdehnung Fesseln anlegen.

Selbst wenn die Beförderungskosten die Mietersparnisse aufsaugen sollten, die vielen hygienischen, sittlichen und sonstigen Vorzüge einer

---

40) Vergl. unten Seite 44 ff.

41) Nicht für richtig erachte ich daher Stübbens Annahme, daß bei weitläufiger Bauweise der Rentenzuwachs ebenso groß sein würde als bei starkem Zusammenpressen (Düsseldorfer Wohnungs-Kongreß 1912, Seite 7) oder daß er deshalb gar steigen würde gegen seinen heutigen Stand, wie Haase glaubt (Pr. Komm.-Arch. IV, 216).

solchen Wohnweise werden die gesamte Lebenshaltung ungleich günstiger gestalten.[42])

Nicht beistimmen kann ich der Befürchtung *Webers*,[43]) daß das Risiko des Häuserbaues, das schon jetzt infolge des unbestimmbaren Bedarfs groß ist, bei einer Vermehrung des Baulandangebots so steigen müsse, daß das Kapital sich zurückziehen würde. — Erstens wird bei der abgestuften Bauweise der Häuserbedarf doch bedeutend schneller steigen, ferner wird selbst bei dauernder (ich glaube nur an eine vorübergehende) Zurückhaltung des Privatkapitals genügend Kredithilfe geschaffen werden können.[44])

Bauplan, Bauordnung, Straßen- und Verkehrswesen, das sind m. E. im heutigen Rechtszustande die erfolgreichsten Mittel, deren sich die Städte zur Lösung der Bodenfrage bedienen können.

Aber in dem unbestrittenen Umstande, daß es zu den heutigen Mißständen trotz aller Machtvollkommenheiten überhaupt hat kommen können, und daß sie stellenweise nur sehr langsam zurückgedrängt werden, finden viele den Grund, diese Mittel als minderwertig zu bezeichnen; gerade bei den entschiedensten Wohnungs- und Bodenreformern spielen sie eine geringe Rolle. Und zwar wird hier vor allem die *Stadtverwaltung* als ungeeignet zur Handhabung solcher Maßnahmen erachtet. Von *Mangold* verspricht sich ein Umgehen der strengen Vorschriften durch dauernde Ausnahmebewilligungen. *Eberstadt* redet von einem völligen Versagen der Selbstverwaltung, *Lindemann* weist auf die bevorzugte Stellung der Grundbesitzer in der Stadtverordnetenversammlung, die *Südekum* eine Grundstückskammer nennt.[45])

Nun, man wird den Einfluß der Grundbesitzer hier gewiß nicht unterschätzen dürfen.

Das Hausbesitzerprivileg erscheint berechtigt in noch vorwiegend ländlichen Städten — naturgemäß, denn der Stand der Hausbesitzer stellt in ihnen das eigentlich ständige Element dar und nicht nur das, sondern das wirtschaftlich weitaus prägravierende, da ihnen gegenüber

---

42) So ist z. B. die Behausungsziffer in Essen nachweisbar seit Einführung der Baubeschränkung dauernd herabgesunken (Düsseldorfer Städte-Kongreß 1912, Seite 276).

43) *Weber*: Boden und Wohnung, 1908, Seite 115.

44) Vergl. unten Seite 87 ff.

45) *von Mangold*: Städt. Bodenfrage, Seite 388;
Eberstadt: Handbuch des Wohnungswesens;
Lindemann: Die deutsche Städteverwaltung, Seite 437;
Südekum, M. d. R. Auf dem 2. deutschen Wohnungskongreß, Leipzig, 1911, Seite 147.
§ 16 Oestl. Städte-Ordnung.

nur eine verschwindende Zahl von Nichthausbesitzenden zu stehen pflegt. Aus dieser Kategorie ist das Hausbesitzerprivileg geschichtlich ja auch entstanden.

Ja, man kann es im Fortgang der Entwicklung von ländlichen zum vorwiegend städtischen Charakter der Städte als auch berechtigt dann noch beibehalten, wenn diese Entwicklung im Sinne einer Gartenstadt läuft, bei der also gegenüber heutigem Zustande eine unverhältnismäßig große Zahl von Einwohnern Hauseigentümer und Garteneigentümer wären und die hierdurch erhaltenen gesunden Triebe von jedem Hinabgleiten in das Fahrwasser einseitiger Ausnutzung solcher Machtstellung eben deshalb ferngehalten würden, weil es von dieser Klasse zu viele gibt und einseitige Ausnutzungsversuche schon deshalb scheitern müßten und schließlich an den gesetzlichen Schranken (polizeiliches Gebot des niedrigen Baues und des Belasses bedeutender Gartenflächen) ein unbedingtes Halt fänden. Aber wo gibt es heute schon solche Städte?

Man muß einmal es erlebt haben, daß auch in *kleinsten* Städten sich ein Arbeiterwohnungsbauverein gründen wollte, um den traurigen Widerstand zu kennen, der aus Furcht vor einem Sinken der Wohnungsmieten solchem Vorhaben entgegengesetzt wird.

Und nun vollends bei den Mittel- und Großstädten! — Es läßt sich nicht bestreiten, daß hier der eigentlichen Grundbesitzerklasse eine immer wachsende Zahl lediglicher Mieter gegenübersteht, und daß die städtischen Interessen — *auch* die *Boden*fragen — damit eine ganz besondere Ausgestaltung annehmen, bei deren Regelung man m. E. eine völlige Minderheitsherrschaft doch auf keinen Fall wird zugestehen dürfen; zumal man dann in der großen Anzahl der Mieter ein derartiges Fluktuieren auf keinen Fall mehr hat, daß man etwa sagen könnte, mangels genügender Seßhaftigkeit könne sich in dieser Gruppe ein ständiger — und damit die örtlichen Fragen in langjähriger Beschäftigung durchdringender — Geist nicht bilden.

Das Gegenteil ist der Fall.

Und schließlich liegen die Verhältnisse doch nun einmal so, daß jene Minderheitsgruppen von Hausbesitzern heute tief verschuldet sind, wie wir oben schon sahen, und man deshalb schon an ihre freiwillige Uneigennützigkeit keine unwahrscheinlichen Anforderungen stellen sollte, zumal sie mangels anderweiter wirklich durchgreifender Maßnahmen immer in wirtschaftlicher Machtstellung bleiben werden, einen vermehrten Druck auf die Mieter auszuüben,[45a]) man aber jene durchgreifenden Maßnah- nicht unter ihrem Stimmprivileg wird durchführen können.

45a) Vergl. unten Seite 54.

Eine andere Gestaltung des Hausbesitzerprivilegs erscheint mir daher notwendig.

Eine Lösung dieser Frage dürfte durchaus möglich sein, und zwar auch ohne in das gleichfalls verkehrte Gegenteil der niederen Massenherrschaft zu verfallen!

Aber der Umstand, daß auch von Seiten der Aufsichtsbehörden trotz der offenen Mißstände ein Druck zur stärkeren Anwendung dieser Maßnahmen nur in beschränktem Umfange ausgeübt ist, läßt doch auf das Vorliegen noch anderer Gründe für solche Zurückhaltung schließen. Soweit sie praktischer Natur sind, glaube ich sie vornehmlich darin zu finden, daß die Stadt neben all ihrer Macht gerade auf diesem Gebiete finanziell zum Hungerleiden verdammt worden war.

Es entspricht durchaus jeder Wirtschaftlichkeit, daß die gesamten Herstellungskosten für Straßen, Kanäle, Beleuchtung, Wasserleitung von den Bodeneigentümern getragen werden, die dadurch überhaupt erst in die Lage kommen, mit ihren Grundstücken am städtischen Gemeindeleben teilnehmen und Wertsteigerungen erleben zu können. Denn wenn auch die Gemeinde selbst durch solchen Zuwachs erschlossener Gebiete wieder wirtschaftliche Vorteile mannigfaltigster Art erlangt, so wiegt sie diese jenen Bodeneigentümern gegenüber durch ihre gesamte übrige öffentliche und private Tätigkeit lange auf. — Eine derartige Belastung kann der Boden auch vertragen; er darf nur nicht spekulativ getrieben sein; deshalb muß die Belastung frühzeitig erfolgen können, und vor allem muß erfordert werden, daß jene Herstellungskosten nicht etwa nur den an der Straße zunächst gelegenen — anliegenden — Eigentümern aufgebürdet wird, womöglich noch nach ganz unwirtschaftlichen Maßstäben (Frontlänge).

Eine Straße mit Zubehör — und vor allem ein Straßennetz, dessen gleichzeitige Herstellung man tunlichst wünschen muß — ist die gemeinschaftliche Angelegenheit einer ganzen Zone. Ist z. B. die Legung von Wohnstraßen, die dadurch ermöglichte Wirtschaftlichkeit und Annehmlichkeit im Inneren des „Löbenichtschen Ziegelhofs" nicht völlig bedingt durch den Umstand, daß in großer Nähe die Chaussee mit guten Beförderungs- und Kanalisationsanlagen vorbeiläuft? — Sollen nun jene Innengrundstücke überhaupt garnicht zu den Lasten der Haupterschließungsader und ihres Zubehörs beitragen?

Wie steht es aber mit der rechtlichen Möglichkeit solches durchzuführen?

Die Anliegerbeiträge nach dem Baufluchtengesetz sind zunächst auf einen geringeren Preis der Kosten, dann aber noch auf die Anlieger beschränkt und schließlich erst zu erheben, wenn die Betreffenden wirklich

bauen.[46]) Den Zinsverlust trägt die Stadt, den Beitrag aber nachher selten derjenige, der den Vorteil aus seiner solchen Wertsteigerung zu erzielen pflegt. Und dann kann die Ausschreibung auch erst erfolgen, wenn die völlige fluchtplanmäßige Herstellung der Straßen erfolgt ist. Provisorische Anlegungen genügen nicht, sind aber meistens zunächst allein tunlich.[47])

Ein solcher Zustand muß dazu führen, daß die Gemeinde ihre Straßenbauten unnatürlich einschränkt, vom Verbot des „wilden Bauens" viel zu weitgehend Gebrauch macht und wartet, bis sich irgend eine Bodenunternehmung freiwillig zur vertraglichen Uebernahme aller jener Kosten auf weitem Gebiete verpflichtet. Dieser Zeitpunkt ist wirtschaftlich natürlich verspätet.

Es gibt heute nach meiner Ueberzeugung aber eine Abhilfe.[48])

Sie kann nicht in der Beitragserhebung gesucht werden, solange das Oberverwaltungsgericht hier seinen Standpunkt nicht völlig ändert.[49]) Aber auch dann wird die Stadt mit ihrer Hilfe immer nur einen, im Beschlußverfahren meist gering angesetzten, Teil der Selbstkosten erheben können.

Letzteres träfe auch für den rechtlich schon jetzt zulässigen Versuch einer Mehrbelastung zu.[50])

Auch ist dies Verfahren an das „besonders hervorragende Zustattenkommen" gebunden.[51])

Bei solchen und manchen weiteren Schwierigkeiten kann der Stadt mit diesen Bestimmungen nicht geholfen werden.

Dagegen hat das Oberverwaltungsgericht neuerdings die Zulässigkeit der hiesigen Rayonsteuer anerkannt. Damit ist die nach dem Deklarationsgesetz beabsichtigte Staffelungsmöglichkeit endlich in vollstem Maße praktisch durchgedrungen.[52]) Man kann nunmehr die durch

46) § 15 Baufl.-Ges.

47) OVG. 33. 424.

48) Obwohl eigentlich nach dem Abschnitt B gehörig, hier im Zusammenhang mit dem Straßenbau zu besprechen.

49) § 9 Kommunalabgaben-Ges.— Vergl. Nöll-Freund, Kommentar z. Kom.-Abg.-Ges., Seite 41 oben und 46—47, sowie OVG. 6, 99; Pr. VBl. 26, 840.

50) § 20 Kommunalabgaben-Ges. — Insbesondere Nöll-Freund Anm. 10 Nr. 3.

51) Dessen schwere Begrenzung zwar Sache des Beschlußverfahrens ist, dessen einstmalige ordnungsmäßige Ermittelung aber im Streitverfahren weitgehend nachgeprüft werden kann. OVG. 32, 116 f; 50, 68. Für die gleiche Frage im § 9 Kom.-Abg.-Ges.

52) Deklarationsgesetz vom 24. III. 1906. — Ueber die Rayonsteuer vergl. unten Seite 50 ff.

ein bestimmtes Wegenetz objektiv abgegrenzte Fläche, z. B. Löbenichtscher Ziegelhof, mit einem Zuschlage zur Grundwertsteuer belegen. Der große Unterschied zum § 20 Abs. 2 Kom. Abg. Ges. liegt darin, daß im § 20 (ebenso wie im § 9) das Vorliegen einer ganz bestimmten „Veranstaltung" vorausgesetzt ist, was eben bei der uns interessierenden Straßenlegung nur diese letztere selbst sein kann. Daher denn auch die Beschränkung einer Mehrbelastung anläßlich von Straßenbauten auf das nach dem Baufluchtliniengesetz gerade zulässige (unzulängliche) Beitragsmaß zutreffend gefolgert wird.[53]) Die Voraussetzung einer solchen bestimmten Veranstaltung ist für die Staffelung nach dem Deklarationsgesetz aber nicht zur Bedingung gemacht, vielmehr — darauf stütze ich meine Verwendung dieser Maßnahme hier — kann sie unter ganz allgemeinen Gesichtspunkten erfolgen, so z. B. aus Anlaß der Ausdehnung einer Stadterweiterung nach einem bestimmten Flächengebiet und dadurch geschaffener ganz allgemeiner Wertsteigerung. Wenn man also auch die Staffelung jener durch ein ganz bestimmtes Wegenetz begrenzten Zone rechnerisch zufällig gerade so wählt, daß die Stadt für ihre Anlagekosten zins- und amortisationsfrei gehalten wird, ist dem nicht etwa der Satz der lex specialis entgegenzuhalten, denn das verbindende Glied zwischen Baufluchtliniengesetz und Grundsteuerstaffelung, jene besondere „Veranstaltung", fehlt hier eben.[54])

Dieser Zuschlag kann sofort erhoben werden ohne Rücksicht darauf, ob der Bodeneigentümer baut oder nicht, er trifft auch angemessen nach dem Bodenwert selbst die ferner liegenden.

Das bedeutet eine Umwälzung, eine Behebung des bisherigen Notstandes, und es wird mit aller Entschiedenheit darauf zu drängen sein, daß die Gemeinden unter Anwendung dieser Maßnahme das Wegenetz nebst Zubehör in einem den bodenpolitischen Zielen wirklich genügenden Umfange ausbauen, wenn sie nicht von selbst dazu übergehen.

Nun wird man auch dem vielfach erhobenen Wunsche näher treten können, der den Bodeneigentümern ein Recht auf Planfeststellung und Fertigstellung von Straßen verschaffen will, gegenüber der bislang unbeschränkten Macht der Städte den Anbau durch nicht völlige Fertigstellung der neuen (nicht „historischen") Straßen hintanzuhalten.[55])

53) Vergl. Nöll-Freund, Kom.-Abg.-Ges. Anm. 2c zu § 10, S. 49.

54) Mehr als Verzinsung und Amortisation ist nicht nötig. Ein großer Vorteil für den Bodeneigentümer gegen die bisherigen Anliegerbeiträge nach dem Baufluchtengesetz! — Die Stadt ist völlig gesichert; die öffentliche Abgabe legt sich als dingliche Last auf die Grundstücke mit Vorrangsrecht vor den Hypotheken. Art. 1, Abs. 2, Pr. Ag. z. ZVG. § 10, 1, Nr. 3.

55) Gefordert z. B. auf dem 2. deutschen Wohnungs-Kongreß Leipzig 1911 von Dr. Landmann, Seite 72, und von Mangold, Städt. Boden-

Beseitigen kann man das Verbot natürlich nicht; sehr geeignet erscheint aber das Recht auf Ausnahmebewilligung, wie es der neue preußische Wohnungsgesetzentwurf vorsieht für den Fall, daß ein Wohnungsbedürfnis besteht, der Eigentümer Gewähr für Bau von Wohnungen bietet und kein berechtigtes Gemeindeinteresse dem Bau widerspricht.[56])

Die Dezentralisation und Landaufschließung ist also in bedeutend umfangreicherem Maße anwendbar, als sie bisher meist gehandhabt wurde, und wir werden von ihrer Durchführung reichliche Erfolge in der städtischen Bodenpolitik erwarten können.

Freilich diese Erfolge stehen noch mit manch anderen notwendigen Eingriffen in engstem Zusammenhange.

II. Umlegung.

Bei der Besprechung der Fluchtenlegung und Baublockgestaltung haben wir bislang das Bestehen privatrechtlicher Grundstücksgrenzen ganz unbeachtet gelassen; dennoch ist es offensichtlich, daß auch sie eine bedeutende Rolle spielen in dem wirtschaftlichen Tatbestand, den die Behörden beachten müssen, um möglichst wenig Werte zu vernichten und vor allem eine wirkliche Bebauung auch zu erzielen. Soweit angängig, wird man sich nach ihnen also richten.

Wo dies nicht durchführbar und kleine zur Bebauung ungeeignete Flächenstücke übrig bleiben oder wo von vornherein eine große Zersplitterung des Grundbesitzes besteht, ist die Umlegung und Ausweisung baufähiger Parzellen eine bodenpolitische Notwendigkeit, und zwar sowohl im Interesse der Wohnungsnachfrage, wie der betroffenen Eigentümer selbst, die andernfalls die Straßenkosten aufbringen müßten, ohne eine entsprechende Ausnutzung ihres Landes erzielen zu können.

In der Agrargesetzgebung ist derlei Mißständen schon abgeholfen.[57]) Da eine gleiche gesetzliche Regelung für die gesamten städtischen Verhältnisse noch nicht ergangen, hat man mehrfache Versuche gemacht, die ländliche auch hier anzuwenden. Die Voraussetzung dazu ist die Fest-

frage, Seite 522. — Ein solcher Zusammenhang besteht z. B. schon im Badischen Ortsstraßengesetz vom 6. VII. 96: das Bauverbot ist abhängig von der Voraussetzung, daß durch die Schaffung von Ortsstraßen für das Wohnungsbedürfnis gesorgt ist.

56) Wohnungsgesetzentwurf Art. 1, § 12, Abs. 4.

57) Bei vermengter Lage mit gemeinschaftlicher Nutzung konnte man eine Zusammenlegung schon anläßlich der Gemeinheitsteilung vornehmen nach der Gemeinheitsteilungsordnung vom 7. VII. 1821; für die vermengte Lage ohne gemeinschaftlicher Nutzung wurde die Zusammenlegung durch Gesetz vom 2. IV. 1872 ermöglicht.

stellung einer „erheblichen Verbesserung der Landeskultur", allerdings nach dem Gesetzessinne ein nur auf ländliche Verhältnisse gemünzter Begriff, aber dehnbar; und da die Umlegung ja meist auf noch ländlich genutzten Flächen im Außenbezirk der Stadtgemarkung gewünscht wird, ist eine Anwendung des Zusammenlegungsgesetzes von 1872 zur Baulanderschließung oftmals möglich. Zumal die Frage, ob die Umlegung nach diesem Gesetz im einzelnen Falle zulässig sei, vorweg endgültig von den städtischen Körperschaften entschieden wird (in kreisangehörigen Städten vom Kreistage).[58] Wenn nun zwar die Generalkommission damit einer Nachprüfung der eigentlichen Zulässigkeitsfrage enthoben ist und tätig werden muß, so stellt die Prüfung dieser Frage doch einen Teil des ganzen Rechtsverfahrens dar. Und daraus folgt m. E., daß auch in dieser Hinsicht eine Nachprüfung doch wieder für die höheren Instanzen gegeben ist, sobald es zu einem Streitverfahren kommt. Wird dort das Landeskulturinteresse verneint wegen vorwiegend städtischer Verhältnisse, so scheitert das ganze kostspielige Verfahren. Man wird sich also mit der Zulässigkeitserklärung beschränken müssen.

Dazu kommt noch, daß die Aufrollung der Frage, ob umgelegt werden soll, obrigkeitlich gar nicht veranlaßt werden kann, sondern dazu der Antrag von mehr als ein Halb der Grundeigentümer nach Fläche und Reinertrag gehört. — Auch sind Gebäude, Obst- und Kultur-Gärten nur miteinzubeziehen, wenn alle Beteiligten einwilligen. Schließlich ist die Generalkommission weitgehend an die landwirtschaftlichen Grundsätze, vor allem in der Wegebemessung, gebunden.

Eine so durchgreifende Umlegung, wie die Städte sie oftmals brauchen, wird man mit Hilfe der Generalkommission daher zur Zeit nicht erzielen können; wo es jedoch angängig gewesen, waren die gezeitigten Erfolge sehr zufriedenstellend.[59])

So gut wie ganz aussichtslos ist der Versuch, vertragliche Umlegungen zu veranlassen, gegenüber den außerordentlichen

58) Daß die Zulässigkeitsfrage endgültig entschieden wird, ist aus der Wortfassung des § 1 a. a. O. zu entnehmen. — Ebenso der Kommentar zum Verfahren in Auseinandersetzungsangelegenheiten von Sterneberg und Peltzer 1900, Seite 141, Anm. 2 zu § 187. Dann tritt also das Zusammenlegungsverfahren ohne Rücksicht auf die Ansicht der Generalkommission ein.

59) In Neukölln (95 ha), Dortmund (76 ha), Frankfurt (180 ha), Aachen (253 ha reines Bauland!) u. a. sind ganz bedeutende Umlegungen erfolgt. — Vergl. Holzapfel: Tätigkeit der Generalkommission auf dem Gebiete der Baulanderschließung. Zeitschr. f. Landeskultur u. Gesetzgebung d. pr. Staat. 1909, 37, 379 f.

Schwierigkeiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit gerade im Grundbuchwesen.

Wir stehen also vor einem ganz besonders bedeutenden Mangel obrigkeitlicher Machtvollkommenheit, während in Sachsen,[60]) Baden[61]) und Hamburg[62]) allgemein die Umlegung auf Antrag der Ortsbehörde erfolgen kann.

In Preußen besteht diese Möglichkeit bislang nur in der zunächst für Frankfurt a. M. erlassenen, inzwischen auch in Posen, Cöln und Wiesbaden eingeführten lex Adickes.[63])

Da der neue Wohnungsgesetzentwurf die unveränderte Einführung für den ganzen Staat beabsichtigt, sei dieses Gesetz kurz in seiner Wirkung besprochen.

Das Verfahren kann vom Magistrat in Gang gesetzt, kann ihm aber auch durch Antrag von mehr als ein Halb der Grundbeteiligten aufgezwungen werden. Die Schwierigkeiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit sind durch weitestgehende formale Tätigkeit der Umlegungskommission sowie des Bezirksausschusses ausgeschaltet.[64])

Die neue Landausteilung erfolgt nach dem früheren Flächenverhältnis, wodurch die Notwendigkeit der Werttaxierung weitgehend vermieden und auf den Verlust von Sonderwerten beschränkt ist.[65])

Gegenüber der Enteignung bietet es den Vorteil, daß der Rechtsstreit die Bebauung des Geländes nicht aufhalten kann.[66])

Unter den vielen gegen das Gesetz erhobenen Bedenken[67]) kommt zunächst folgendes in Betracht. Die Gemeinde kann gezwungen werden, innerhalb bestimmter Frist die ausgeworfenen Wege zu bauen;[68]) da eine Anliegerbeitragserhebung erst mit erfolgtem Anbau zulässig ist,

60) Allg. Baugesetz, 1. VI. 1900, § 54.

61) Ortsstraßengesetz vom 6. VII. 1896, Art. 11.

62) Gesetz vom 30. XII. 1892, § 9.

63) Gesetz vom 28. VII. 1902, abgeändert 8. VII. 1907. Bislang nur zweimal auf verhältnismäßig kleinen Gebieten angewandt.

64) Insbesondere in §§ 40, 41 a. a. O.

65) §§ 12, 14, Abs. 2 lex Adickes. — Während z. B. das Badische Ortsstraßengesetz vom 6. VII. 1896, Art. 15 in sehr viel schwierigerer Weise nach dem Wertverhältnis verteilt, wobei nicht nur die früheren, sondern natürlich auch die künftigen Werte zu schätzen sind.

66) § 40 lex Adickes, was im Enteignungsfalle nur durch Feststellung der Dringlichkeit zu erreichen wäre.

67) Vergl. Klar: Die erste Baulanderschließung nach dem Frankfurter Umlegungsgesetz, Seite 34 ff. und neuerdings Matthias im Pr. VBl. 1913, Seite 481 f.

68) § 23 lex Adickes.

kann der Zinsverlust außerordentlich werden (§ 15 Baufl. Gef.). Eine noch schlimmere Folge entsteht, wenn zunächst nur ein provisorischer Ausbau gefordert wird, da er als nicht fluchtplanmäßig überhaupt nicht unter § 15 fällt. Auch wird das Bauverbot durch Ablauf jener Frist beseitigt; ein Druck auf Uebernahme der Herstellungs- und sonstigen Kosten ist alsdann nicht mehr möglich.[69])

Ich glaube nun diese Schwierigkeiten behoben zu sehen durch meinen oben gemachten Vorschlag, die gestaffelte Grundwertsteuer anzuwenden.[70])

Im übrigen stellt aber das Gesetz in seiner heutigen Fassung gleichwohl eine Barrikade einzelpersönlicher Gewinnsucht und Furchtsamkeit dar.

Da der Bebauungsplan während des Verfahrens nicht ohne Zustimmung der Kommission geändert werden darf,[71]) ist es möglich, daß Grundbesitzer, denen die in Arbeit befindlichen Stadterweiterungspläne nicht gefallen, das Umlegungsverfahren gegen den Willen der Stadt herbeiführen, die weitere Bearbeitung jener Pläne damit zu Falle bringen, das Verfahren mit Rechtsmitteln endlos hinzögern; bis die Stadt ihren Sonderwünschen nachgibt. So könnte die ganze Königsberger Entfestigung durch den Willen derer, die man mit der Rayonsteuer bedacht hat, aus seinen Bahnen geworfen werden.

Gänzlich unwirtschaftlich ist ferner, daß die Gemeinde als Bankier jener, doch bedeutende Wertsteigerungen erlangenden Eigentümer die Kosten des Verfahrens gegen nur 3½ v. H. Verzinsung vorzuschießen und zu stunden hat.[72]) Schließlich liegt aber in der ängstlichen Ausscheidung des Magistrats aus der Kommission die Unterbindung einer unmittelbaren, maßgeblichen Mitarbeit jener, die geheimen Stadterweiterungspläne allein wirklich kennenden, sachlichen Behörde; während die Umlegungskommission, da sie nicht ständig ist, obendrein noch die wertvollste Errungenschaft der Generalkommission, das in dauernd wiederholter und umfassender Tätigkeit allein zu erlangende persönliche Eingearbeitetsein auf diesem ganz eigenartigen Gebiete, für den Einzelfall nicht von vornherein mitbringt.

Man erwartet daher mit Recht nicht nur eine grundsätzliche Abneigung der Städte gegen die Anwendung der lex Adickes in ihrer

69) Vergl. oben Seite 17 und 33. Ferner § 12 Baufl.-Gef
70) §§ 54, 55 lex Adickes bestehen dem nicht entgegen! Da diese Kosten nicht unter jene Paragraphen fallen.
71) § 22 lex Adickes.
72) § 30 „ „

jetzigen Form, sondern eine eigennützige Ausnutzung durch die Spekulation entgegen den Bestrebungen einer gesunden Bodenpolitik.

Wo die Gesetzgebung das ganze Umlegungsverfahren nicht überhaupt in die Hand des Magistrats und des Bezirksausschusses legen will, — es wird dies nur in größeren Städten möglich sein —, da sollte wenigstens eine enge Anlehnung an die Generalkommission gesucht werden, in der doch bislang unser gesamter Umlegungsapparat völlig vereinigt, landwirtschaftlich Hervorragendes geleistet hat. Der Kenntnis des örtlichen Baumarktes könnte durch Hinzunahme geeigneter ortsbehöriger Personen Einfluß verschafft werden.

III. Enteignung.

Die Städte sind in ihrer ganzen Bodenpolitik weitgehend davon abhängig, ob und zu welchem Preise sie selbst jene Grundstücke bekommen können, ohne die Wegebauten, Verkehrsmittel, Park-, Wohnungs- und sonstige Anlagen von ihnen garnicht errichtet werden können. Ihr Bestreben muß dahin gehen, überhaupt und möglichst wohlfeil zu erwerben. Soweit dies gegen den Willen der bisherigen Eigentümer durchgesetzt wird, bedeutet es wieder einen öffentlichrechtlichen Eingriff, die Enteignung.

Die bisherigen Grenzen, in denen dieses Mittel sich bewegen kann, sind beschränkt, die praktische Handhabung aber vielfach noch beschränkter. —

Das Eigentum kann nur aus Gründen des „öffentlichen Wohls“ nach Maßgabe des Gesetzes entzogen werden.[73])

Eine solche Zulassung sahen wir schon grundsätzlich gegeben für die Erlangung des nötigen „Straßenlandes“; das „öffentliche Wohl“ ist hier ein für alle Mal als interessiert anerkannt, sobald und soweit der Fluchtenplan förmlich festgestellt ist.[74])

Handelt es sich nicht um ein Glied des Ortsstraßennetzes, sondern um sonstige Wege, so ist in den beschränkten Fällen des § 3 Enteig.-Gef. das Enteignungsrecht durch den Bezirksausschuß, in allen andern Fällen aber nur durch Königliche Verordnung zu erlangen.[75]) Ob Gründe des „öffentlichen Wohls“ vorliegen, ist von Fall zu Fall zu entscheiden; eine gesetzliche Grenze gibt es nicht; sodaß eine den sich wandelnden Verhältnissen anpassende Auslegung zulässig erscheint. Außer Verkehrsanlagen sind auch schon Parks, Promenaden und Spiel-

73) Pr. V.-Urk., Art. 9.
74) Baufl.-Gef., § 11.
75) §§ 1, 2 des Enteig.-Gef. vom 11. IV. 1874.

plätze praktisch darunter eingereiht. Rechtlich liegt m. E. kein Hinderungsgrund vor, der Stadt auch für eigene Wohnungsbauten das Enteignungsrecht zu geben, wenn eine Sicherung getroffen wird, daß die zu erstellenden Häuser wirklich dem öffentlichen Wohl (gemeinnützig) dienstbar gemacht werden.[76]) Wirtschaftliche Bedenken lassen sich dagegen wohl nicht geltend machen; so weist z. B. die Regierungsbegründung zum Badischen Enteignungsgesetz ausdrücklich auf das Wohnungsbedürfnis hin;[77]) und bekannt ist ja die labouring classes dwelling houses act von 1866, die den englischen Gemeinden von über 10 000 Einwohnern das Enteignungsrecht zum Bau von Arbeiterwohnungen gibt.

Eine solche Anwendung hat das preußische Enteignungswesen noch nicht gefunden, ein Bedürfnis ist sicher vorhanden.

Im Rahmen der bisher stattgehabten Anwendung interessiert uns besonders die wirtschaftliche Handhabung und Bedeutung der Straßenlandenteignung. Die Entschädigung wird für sie nicht nur formell, sondern auch sachlich nach den Grundsätzen des Enteignungsgesetzes bemessen und festgestellt,[78]) und diesen ist ihre anfängliche und natürliche Auslegung („Gewährung des reichlich bemessenen objektiven Werts, d. h. den es für jedermann hat") nicht erhalten geblieben, sondern vom Reichsgericht darüber hinaus der individuelle Wert unter voller Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse und größter Ausnutzungsmöglichkeit unterstellt worden.[79])

Da nun als Zeitpunkt der Entschädigungsbemessung die tatsächliche Vornahme der Enteignung festgehalten wird, unter Außerachtlassung etwaiger, inzwischen durch die Fluchtlegung erfolgter, beschränkender Beeinflussungen[80]) kommt man zu folgendem Ergebnis: selbst wenn der Grundeigentümer genau weiß, daß eine Straße in absehbarer Zeit durch Hinzunahme eines weiteren Streifens seines Landes verbreitert werden wird, kann er diesem Streifen einen ganz ungeheuerlichen späteren Enteignungswert verschaffen, indem er ein Haus, statt noch etwas weiter zurück, gerade nur um die Breite dieses Streifens von der Straßenflucht entfernt baut. Dadurch steigt der Wert des Streifens nicht nur im gleichen Verhältnis wie das ganze Grundstück, sondern als „mietsteigernder" Vorgarten noch viel mehr.[81]) Dagegen kann die

76) So auch von Mangold: Städt. Bodenfrage, Seite 491.

77) Ges. vom 26. VI. 1899. Das Ministerium stellt die näheren Bedingungen fest.

78) Trotz der Fassung des § 14 Baufl.-Ges. ständige Rechtsprechung des RG. z. B. 31, 273; 53, 135.

79) RG. 24, 162.

80) RG. 53, 133; PrVBl. 24, 489.

81) RG., 5. Senat, 7. III. 1894; Gruchot 38, 1092.

Stadt sich nicht einmal dadurch schützen, daß sie die Bauflucht zurückschiebt und jenem Streifen so wirklich „rechtliche" Vorgartennatur gibt und klar erkennen läßt, auch ihn später zur Straße einziehen zu wollen, denn die Fluchtliniensetzung wird ja als nicht erfolgt angenommen. Und dieser Erfolg, obwohl es gerade im Interesse des Anliegers gelegen ist, daß die Straße zunächst nicht in der vollen, künftig erforderlichen, Breite ausgebaut wird!

Die Stadt wird also gut tun, die Straßenfluchten möglichst breit ausgreifend zu setzen, sofort die ganze Fläche zu enteignen, aber nur die zunächst notwendige Breite auszubauen und die verbleibenden Streifen den Anliegern zu verpachten als (uneigentliche) Vorgärten.

Wäre man noch auf Anliegerbeiträge angewiesen, so könnte die Stadt so nicht verfahren, denn die Straße wäre dann noch nicht fluchtplanmäßig ausgebaut,[82]) und vorher ist der Anliegerbeitrag auch bei etwa erfolgtem Anbau nicht einziehbar;[83]) da wir nun aber die Möglichkeit haben, im Wege der gestaffelten Grundwertsteuer unabhängig von dem Stande der Straßenherstellung vorzugehen, wird die vorgeschlagene Handhabung der Straßenenteignung m. E. die wirtschaftlichste sein.

Es ist kein Wunder, daß bei der großen Rolle, die die Enteignung bodenpolitisch spielen kann, ihrer aber nur beschränkten tatsächlichen Anwendung und schließlich einer derartigen Entschädigungsberechnung lebhaft eine gesetzliche Ausdehnung des Enteignungsrechts und eine Aenderung der Taxierung verlangt wird.

An die Zulassung einer zwangsweisen Verstadtlichung des gesamten Bodens, die die ältere deutsche Bodenreformschule unter Flürscheim vertrat, wird man dabei garnicht zu denken brauchen; eine gewisse Ausdehnung, z. B. auf alle Stadterweiterungsvornahmen einschl. notwendiger Wohnungsbauten, kann nur gesund sein.[84]) Sie liegt auch heute schon im Rahmen des gesetzlich zugelassenen.

Dagegen wird man letzteres nicht von der sog. „Zonenenteignung" sagen können, wie Bredt es nachzuweisen versucht hat, einer Enteignung der Zonen längs neuen Straßen, um das so im Werte steigende Gelände zum alten Preise der Stadt zu sichern und die Spekulation aus-

82) Vergl. oben Seite 33.

83) OVG. 33, 424; — mit ortsstatutarischer „Spaltung" könnte nicht geholfen werden, da sie nicht genügend vielgestaltig sein kann. — Vergl. auch Saß: Kommentar zum Baufluchtliniengesetz, 1910, Seite 109/110.

84) v. Mangold: Städtische Bodenfrage, Seite 478. Allerdings unter fester sachlicher Begrenzung. Ebenso z. B. Adickes: Dt. Städtetag, 1903, Seite 32/33; Bücher: Die wirtschaftlichen Aufgaben der modernen Stadtgemeinde. Leipzig 1898, Seite 16.

zuschließen.[85]) Dies, bei den öffentlichen Kanalbauten dem Staate sehr berechtigterweise schon gesicherte, Recht,[86]) halte ich für die Gemeinden auch garnicht als erforderlich, denn die Spekulation können sie durch ihre bodenpolitischen Maßnahmen so gut wie ganz ausschließen und am steigenden Wert durch die gestaffelte Grundwertsteuer sich genügend beteiligen.

Die Entschädigungsfrage müßte allerdings gesetzlich in wirtschaftlichere Bahnen gelenkt werden. Hier verficht v. Mangold die „Stadterweiterungstaxe". Danach sollen sämtliche Grundstücke zum gegenwärtigen normalen Verkaufswerte durch eine staatliche Behörde eingeschätzt werden, in den Außenbezirken sofort, in der Teuerungszone, sobald die Preise durch die sonstigen Mittel gesenkt sind! Diese Taxe bildet dann für alle Zeit die allgemeine Enteignungsgrundlage.

Die wirtschaftliche Unsicherheit würde m. E. eine unabsehbare. Nur um eine der schlimmsten Fragen zu erwähnen: vielerlei Unternehmungen können überhaupt nur begründet werden, wenn es gelingt, von langer Hand den nötigen Boden allmählich zusammenzukaufen; sie würden mehr zahlen als die Taxe betrüge, und letzten Endes zum niedrigeren Satze der Taxe enteignet, bevor das Unternehmen begonnen hat.

Bei der Suche nach einer zeitgemäßeren Lösung der Schätzungsfrage trifft man sich, glaube ich, mit dem allgemeinen gleichen Bedürfnis auf steuerlichem Gebiete, wie es jetzt vornehmlich durch die Wertzuwachssteuer geschaffen ist. Die ganze Entwicklung drängt daraufhin, daß wenigstens bei unbebautem städtischem Boden die Selbsteinschätzung des Steuerzahlers, die Grundwertsteuer, dann aber auch die Enteignung in engsten Zusammenhang miteinander gebracht werden. Daß das wirtschaftlich möglich, werde ich unten im Abgabenwesen besprechen.

IV. Eingemeindung.

Der obrigkeitliche Einfluß endet an den Stadtgrenzen, die wirtschaftlichen Wechselwirkungen aber fluten hinüber und herüber; dem bodenpolitisch berechtigten Interessenkreise muß daher der rechtliche Machtbereich frühzeitig durch Eingemeindungen angeglichen werden. Das ist eine der wichtigsten Erfordernisse zur wirklichen Lösung der Bodenfrage, andernfalls die Maßnahmen nicht nur durch die Nachbarn

85) Bredt: Die Zonenenteignung u. ihre Zulässigkeit in Preußen. 1904, Seite 234. Frankreich, Niederlande, Italien u. vor allem Belgien (Ges. vom 1. VII. 1858 u. 15. XI. 1867) kennen diese Enteignung für Gemeindezwecke.

86) Enteignung bis zu 1 km Breite; Wasserstraß.-Ges. 1. IV. 1905 und 17. VII. 1907.

gekreuzt werden können, sondern die betreffenden Städte bei einer tatkräftigen Dezentralisation und Landerschließung alsbald ihren Zuwachs über die Grenzen wandern sehen und der Neigung verfallen, hiergegen, wie — umgekehrt — gegen die Zuwanderung ärmerer Schichten, volkswirtschaftlich unberechtigte Mittel verwerflichster Natur zur Anwendung zu bringen. Beides Auswüchse wohl bekannter Art.

Die oben erwähnte Möglichkeit, im Aufsichtswege etliche Uebereinstimmungen in Fluchtplan und Bauordnung mit Nachbargemeinden zu erzielen, vermag für das Bedürfnis nach genügender, eigenkommunaler Ausdehnungsfläche keinen Ersatz zu bieten. Auch der Zweckverband kann auf bodenpolitischem Gebiete nur Stückwerk leisten, seine große Bedeutung liegt in einzelnen Wirtschaftsunternehmungen. Er ist vor allem auf dem platten Lande und zwischen Gutsbezirken und kleineren Gemeinden ein unschätzbares Mittel; bei größeren Städten und vor allem in der so alles umfassenden Bodenfrage wird er die Lösung nicht erringen, höchstens in Einzelheiten fördern. Denn schon aus dem bislang Besprochenen, dann aber aus den noch folgenden Maßnahmen ist klar ersichtlich, daß nur ein nach einheitlichem Geiste geleitetes, gleichzeitiges Arbeiten, Sichergänzen und Ineinandergreifen sämtlicher kommunaler Tätigkeitsbereiche zu wirklichem Fortschritt auf bodenpolitischem Gebiete führen kann. Eine völlige Uebertragung dieser Tätigkeiten käme einer Eingemeindung in den Zweckverband als neuer Stadt gleich, also dem, was hier vertreten wird; eine Teilung schüfe nicht die genügende Vollkommenheit und ließe den Einzelgliedern, die noch weit bedenklichere Möglichkeit, den Plänen des Zweckverbandes Hindernisse jeder Art in den Weg zu rollen. Welche Gemeinde ließe sich wohl ohne Widerstand Arbeiterkolonien in ihre Grenzen bauen, deren wirtschaftliche Last zum Teil jedenfalls sie allein, deren Nutzen die Industrie des Nachbarorts und dieser selbst davontrüge?

Die Eingemeindung bleibt allein in Frage.

Wohl sind die Verluste z. B. der Kreiskommunalverbände bedauerlich, dem Gesamtwohl der Bewohner aber gehört der Ausschlag. Und eine ganz besonders geeignete und ausreichende Entschädigung jener kommunalwirtschaftlichen Ausfälle des verkleinerten Verbandes habe ich hier im Kreise Königsberg-Land persönlich kennen gelernt. Es ist klar, daß eine Eingemeindung am tunlichsten dadurch vorbereitet wird, daß die Stadt möglichst viel jener in Aussicht genommenen Flächen ankauft. Die bedeutenden Königsberger Landankäufe führen zum Teil gerade hierauf zurück.

Dann ist bei einer Eingemeindung die Stadt in der Lage, dem

Kreise Teile jener Ländereien zum Eigentum abzutreten. Die städtische Ausdehnung wird mit ihrer bekannten Wertsteigerung jene Grundstücke alsbald zu einer weit einträglicheren Quelle machen, als sie es zuvor hätten werden können, zumal wenn die oft geübten Kanalisations-, Gas- und Elektrizitätssperren angewandt worden wären.

So ist in Königsberg in den letzten Jahren eine großzügige Eingemeindung betrieben, durch die die Entfestigung und Stadterweiterung, der Hauptteil unserer augenblicklichen hiesigen Bodenpolitik, überhaupt erst ermöglicht wurde.[87])

V. Gemischtwirtschaftlicher Verband.

Eine ganz andere, auf die Bodenfrage außerordentlich förderlich wirkende Maßnahme wäre dagegen die Bildung und Betätigung gemischtwirtschaftlicher Verbände.[88]) Ein solcher Zwischenbau zwischen öffentlichrechtlicher Korporation und privatrechtlichem Gesellschaftsbetrieb, in dem der Magistrat als Vertreter des öffentlichen Interesses zur Wahrung des letzteren bodenpolitische Mindestforderungen mit unbedingtem Ausschlag stellen und damit vom Verbande widerstandslos durchgeführt sehen könnte, unter wirtschaftlichem Zusammenwirken kaufmännischen und behördlichen Apparates sowie städtischer Kreditmacht, das wäre die gegebene Lösung einer ganzen Reihe verwaltungsmäßiger Schwierigkeiten auf diesem Gebiete.

Ihre allgemeine Verwirklichung kann man nur durch gesetzliche Schaffung eigens gestalteter Wirtschaftsverbände erreichen.

Heute bedarf es meist eines besonders günstigen Zusammentreffens, um eine genügende Unterordnung der Privatpersonen unter den Magistrat auf rein vertraglichem Gebiete zu erzielen. Wenn es gelungen, der Stadt den ausschlaggebenden Einfluß zu sichern, was hauptsächlich Grundstücksbesitzern gegenüber durch hypothekarische Hilfsmittel und beschränkt persönliche Dienstbarkeit angängig ist, so kann

87) Eingemeindungen:

altes Stadtgebiet	. . . . .	1887 ha
Eingemeindung 1905:	. . . .	2518 ha
" 1908:	. . . .	11 ha
jetziges Stadtgebiet:	. . . .	4416 ha.

88) Vergl. Ministerialdirektor Freund in DJZ. 1911, Seite 115 f. — Als „wirtschaftliche" Maßnahme gehört sie zum Teil auch in den II. Teil dieser Arbeit; im Gegensatz zum Zweckverbande und da der behördliche Einfluß gerade einer der maßgeblichen Gedanken ist, wird dieses Mittel hier besser behandelt, zumal es für den ganzen weiteren Teil der Arbeit so als organisatorische Möglichkeit vorschwebt.

die bodenpolitische Wirkung auf Benutzung und Aufschließung des Landes sehr segensreich sein.[89])

Die Grenze der öffentlichrechtlichen Maßnahmen ohne Streben nach gleichzeitigen Erträgen für den Stadthaushalt haben wir damit erreicht und wenden uns zu denjenigen, bei denen ein solches Nebeninteresse mitwirkt.

Abschnitt B.

Öffentlichrechtliche Maßnahmen mit gleichzeitigem Bestreben nach unmittelbaren Erträgen für den Stadthaushalt.

Bodenabgaben.

Im Rahmen der öffentlichrechtlichen Bodenbelastung tritt uns als bedeutungsvollste Erscheinung die Steuer entgegen.

Ihre finanzwirtschaftliche Seite scheidet aus; sie könnte nur in einer Abhandlung über das gesamte städtische Abgabenwesen betrachtet werden. In dieser Hinsicht haben wir hier nur festzustellen, daß die Liegenschaftssteuer in jenem Gesamtsystem mitberufen ist, den Gemeindebedarf decken zu helfen, und daß man sie niemals ganz ausscheiden lassen könnte. Letzteres deshalb nicht, weil sie als älteste Steuerart (wenigstens in Form der Grund- und Gebäudesteuer) einen längst erhärteten Zustand darstellt, dessen etwaige Aufhebung ein völlig ungerechtfertigtes Geschenk an die unmittelbar wie mittelbar Belasteten wäre und einen Ausfall darstellen würde, dessen anderweite steuerliche Deckung zu einer Hintansetzung des — im Kommunalsteuerprinzip bedeutungsvollen — Entgeltlichkeits-Gedankens führen müßte, dessen Hauptvertreter gerade die Bodensteuer ist.

Dasselbe gilt natürlich auch für den umgekehrten Gedanken. Eine alleinige Besteuerung des Bodens würde die Vorzüge eines mannigfaltigen Steuernetzes vermissen lassen, das wir für unsere vielgestaltige Wirtschaft nun einmal brauchen, da eine Einheitssteuer weder alle angemessenerweise steuerpflichtigen Erscheinungen zu fassen vermöchte, noch einer alsdann ebenso notwendigen Ueberwälzung die gewünschten Wege mit Sicherheit vorgeschrieben werden könnten.

89) In Labiau gelang es uns, eine solche Vereinigung zu schaffen, in der die Stadt als selbstschuldnerische Kreditbeschafferin und alleinige Ausführerin einer Kanalleitung die Grundstücke und Gräben der Bürger benutzen durfte, während letztere hypothekarisch hafteten und mit dem Boden dienstbar waren, dagegen einen Anspruch auf Herstellung hatten, der Polizei aber schließlich der Druck über der ganzen Benutzung zustand, da Vorflutgräben in Betracht kamen, sodaß die Leitung doch in einer Hand lag.

Die Bodenpolitik wird sich also jedenfalls damit abfinden müssen, daß es Liegenschaftsabgaben immer gibt.

Damit und mit der finanzwirtschaftlichen Bemessung und Handhabung scheidet die Abgabe aus der Bodenpolitik aber noch nicht aus.

Wie jede andere, so hängt auch diese Abgabe aufs engste mit der Volkswirtschaft zusammen, und ihre Rückwirkung auf die Bodenverhältnisse bleibt zu beachten; ja, man kann die Liegenschaftssteuern gerade wegen dieser Rückwirkungen als Mittel zum Zweck wählen und muß es sogar, soweit man darin eine geeignete Handhabe für unsere bodenpolitischen Ziele findet. Denn ich erachte die Steuer durchaus nicht lediglich als finanzpolitisches, sondern sehr wohl auch als sozialpolitisches Zweckmittel.[1]) Der wirtschaftlich nicht selbstverdiente, sondern zufällige Gewinn städtischer Boden- und Bodenbesitzrente muß auch vom bodenpolitischen Standpunkte aus besteuert werden, da wir in ihm eine lediglich und unberechtigte Verschiebung des Volksvermögens sahen, und wir wirken nicht nur ausgleichend durch Verwendung der Erträge zugunsten jener Ausgebeuteten, sondern durch Minderung des Vermögensgewinns bei den Spekulanten unmittelbar auf die Verteilung des Gesamtvermögens ein. Auch die direkte Einwirkung auf die besteuerten Grundeigner zur schnelleren baulichen Verwertung ihres Bodens stellen wir als Ziel der Abgabenbelastung auf, in gleicher Weise schließlich die allmähliche Herabdrückung bestehender und Tiefhaltung zukünftiger Mieten.

Leicht berechenbar sind diese Nebenwirkungen nicht, denn ihre Verwirklichung hängt von der ganzen örtlichen Wirtschaftsgebarung ab. Ferner müssen auch nachteilige Folgen berücksichtigt — und möglichst ausgeschlossen werden.

Schon aus den angeführten Grundzügen geht der enge Zusammenhang gerade der Liegenschaftssteuern mit der städtischen Boden- und Wirtschaftsentwicklung hervor, sowohl hinsichtlich des Besteuerungsgrundes wie der Steuerwirkung. Für erstere ist nämlich der Gesichtspunkt der Interessenabwägung besonders wichtig, der ebenso wie die örtlichen Wirkungen der Bodenbesteuerung vornehmlich nur im engeren Rahmen des Gemeindelebens berücksichtigt werden kann und darf.

1) Die Verneinung dieses Grundsatzes erscheint praktisch recht belanglos, denn auch die Gegner (Heckel, Finanzwissenschaft, S. 163) erkennen die „Nebenwirkungen" als möglicherweise erstrebenswert an. Theoretisch kommt es schließlich darauf an, ob man die Steuer als rein finanzwirtschaftliche Maßnahme ansieht. Die Wagnersche Auffassung ist demgegenüber mindestens ebenso logisch, entschiedener und dienlicher (Wagner, Politische Oekonomie, Finanzwissenschaft, II, Seite 207 f.). Letzteres vor allem deshalb, weil die bodenpolitischen Gesichtspunkte angemessene Ergänzung und Gegengewicht zu dem rein finanziellen bilden.

Deshalb ist ja auch die Bodensteuer (im allgemeinen) aus dem Staatsabgabensystem ausgeschieden und den Gemeinden überlassen, zumal sie auch mit dem Grundsatze des Staats nicht vereinbar erschien, die Pflichtigen nach ihrer persönlichen Leistungsfähigkeit heranzuziehen.[2])

Jener Wechselwirkung zwischen Gemeindewirtschaft, Bodenwert und Liegenschaftsabgaben entspricht daher auch der bei dieser Ueberlassung, sowie der späteren Regelung grundlegend gewesene Gesetzgebungsgedanke, daß die Liegenschaftsabgaben jeweils den einzelörtlichen Verhältnissen durch besondere Gestaltung boden- und steuerpolitisch anzupassen sein.[3])

Die staatlich veranlagte Grund- und Gebäudesteuer entspricht dem nicht.

Die erstere legt der Einschätzung den einmal festgestellten, mit wenig Ausnahmen unveränderlichen, landwirtschaftlichen Reinertrag zugrunde. Daß eine solche Schätzung gegenüber den stattgehabten Ertrags- und Wertsteigerungen bodenpolitisch heute unvollkommen ist, liegt auf der Hand, zumal wenn es sich um den Uebergang von landwirtschaftlichen Grundstücken in Bauland handelt.

Die Gebäudesteuer wird wenigstens alle 15 Jahre neu veranlagt, aber auch mit ihr folgt man den wahren Worten nur langsam nach; obendrein stellt sie eine offenbare Benachteiligung gerade der Wohnungen für Minderbemittelte dar. Hier veranlaßt nämlich die Gefahr häufiger Mietausfälle und schneller Abnutzung, verhältnismäßig höhere Mieten zu nehmen. Da sich die Gebäudesteuer aber nach dem Bruttonutzwert richtet, wird dieser Umstand ebensowenig wie der tatsächliche Zustand des Hauses berücksichtigt. Ferner werden die gewerblichen Gebäude unverhältnismäßig begünstigt durch die niedrigere prozentuale Heranziehung.

Eine garnicht praktisch verwendbare Möglichkeit, Bauplätze stärker zu besteuern, versuchte § 27 Abs. 2 Kom. Abg. Ges. zu gewähren. Danach darf die eigens durch Baufluchtenlegung veranlaßte Wertsteigerung stärker besteuert werden. Sie ist natürlich noch viel schwerer festzustellen als der gesamte Wertzuwachs.

Die Mehr- oder Minderbelastung einzelner Grundstücksbezirke ist nur bei besonderen „Veranstaltungen" möglich; daß man

2) Gesetz wegen Aufhebung direkter Staatssteuern, 14. VII. 1893, und § 23 Kommunalabg.-Ges.

3) Aus § 26 Kommunalabg.-Ges. ersichtlich.

in ihr keine sehr geeignete Handhabe besitzt, ist oben schon hervorgehoben.[4]) Das Gleiche gilt von den *Beiträgen* nach § 9 Kom. Abg. Ges.

Man wird daher im allgemeinen von diesen Hilfsmitteln nur in ganz besonderen Fällen Gebrauch machen und sich vornehmlich auf eine bessere Gestaltung der gewöhnlichen Grundsteuer verlassen. Dies kann zunächst durch angemessene Schätzung erfolgen.

Unter den sonst möglichen Schätzungsmaßstäben, deren Wahl den Gemeinden grundsätzlich freisteht, bietet „*der gemeine Wert*" für städtische Bodenverhältnisse die bei weitem geeignetste Grundlage, deren Anwendung jetzt auch rasche Ausdehnung annimmt.[5])

Er stellt, falls die autonome Satzung nichts anderes bestimmt, den objektiven Wert dar, den eine Liegenschaft für jedermann hat, also den Verkaufswert, ohne Rücksicht darauf, ob der gegenwärtige Eigentümer verkaufen will.[6])

Die bedeutungsvolle Frage, ob das Grundstück dabei als *Bauland* oder *landwirtschaftliches* zu betrachten sei, löst sich nach Lage der Verhältnisse im einzelnen Falle leicht, denn es ist für die örtlichen Behörden sehr wohl zu erkennen, ob der Boden bereits baureif und nur zur Zeit noch landwirtschaftlich genutzt oder „wirklich" dauernd land- oder forstwirtschaftlichen Zwecken zu dienen bestimmt ist. Im letzteren Falle ist der dieser Benutzung entsprechende Ertrag der Wertschätzung zugrunde zu legen.[7])

Alle oben erwähnten Mängel anderer Schätzungsarten lassen sich mit dieser jedenfalls ausschalten, denn der „gemeine Wert" sucht eben, genau wie der wahre Verkehr, alle tatsächlichen Vorzüge und Mängel zu berücksichtigen.[8])

Zur größeren Anpassung an das Interesse und den Vorteil, die die Gesamtentwicklung für einzelne Bezirke bringt, kann nun gegenüber der grundsätzlich festen und gleichmäßigen Heranziehung noch eine *Ab-*

4) § 20 Kom.-Abg.-Ges. Vergl. oben Seite 33—34.

5) § 25 KAG.

6) OVG. im PrVBl. **17**, 493; **22**, 336.

7) Art. 2, Ges. v. 26. V. 1909, G. S. 349, das sinngemäß Anwendung zu finden hat.

8) Gegenüber der entschiedenen Betonung der in der Grundwertsteuer gegebenen guten *Möglichkeiten*, die naturgemäß zunächst zu behandeln sind, verweise ich hier schon auf Seite 57 und 64, wo die Ausschaltung *verwaltungsmäßiger* (aber nicht im System als solchem begründeter und ihm neuerdings gerade vielfach ganz *unberechtigterweise zugeschobener*) Mißstände besprochen ist, wie sie zurzeit in der praktischen Handhabung noch vorkommen mögen.

stufung sowohl im Steuersatze wie den Veranlagungsnormen nach Grundstücksarten und Besitzgruppen eingeführt werden.[9])

Danach ist es zunächst möglich, die unbebauten und bebauten Grundstücke nach ganz verschiedenen Gesichtspunkten zu bewerten und zu belasten.[10]) Aber auch innerhalb dieser Arten können wieder rein örtliche Gruppen gesondert behandelt werden, indem man z. B. die stärker zu belastenden außer mit dem gewöhnlichen Prozentsatze noch mit einem beliebigen festen prozentualen Zuschlage belegt. Eine solche Fixierung des vorgenannten „Zuschlages", der wirtschaftlich den großen Vorteil einer von vornherein jedem Käufer auch der Höhe nach bekannten grundrentenartigen Belastung hat, ist rechtlich zulässig, da eine hinreichende Beweglichkeit der Steuer durch das Steigen und Fallen des eigentlichen Steuergrundstocks gesichert ist.

Schließlich hat man noch eine ganz besonders segensreiche Möglichkeit, die rechtlich sonst untrennbare Verbindung von Boden und Gebäude zu umgehen, indem man zwar das gesamte bebaute Grundstück samt Gebäude einschätzt, dann aber die Steuer nicht vom vollen Wert erhebt, sondern nur von einem Teil des letzteren. Und da man diesen z. B. auch dadurch bestimmen kann, daß gerade der Wert des Gebäudes (und sonstiger Aufwendungen) abgezogen wird, gelangt man zur Besteuerung des reinen Bodenwerts, der ja die kapitalisierte Grundrente jedenfalls völlig mitumfaßt.

Auch hierin ist nur eine „besondere Norm" der Besteuerung zu sehen, indem die Gemeinde nämlich auf die steuerliche Belastung des vollen Wertes verzichtet, trotzdem ihr dies rechtlich zustände.

Für die örtliche Abgrenzung der einzelnen Besitzgruppen ist schließlich nicht erforderlich, daß die betroffenen Grundstücke nun alle genau den gleichen Verhältnissen unterliegen, wenn jedem nur das eine, von dem Ortsstatut für die Gruppenbildung als maßgeblich bezeichnete, sachliche Merkmal anhaftet.[11])

Dabei ist die Angemessenheit einer solchen Abgrenzung und Steuerstaffelung endgültig im Beschlußverfahren zu würdigen, kann also bei

9) Die grundsätzlich gleichmäßige Heranziehung bezieht sich nur auf Fälle gleicher Art. Deklarationsgesetz, 14. VII. 06.

10) OVG. **59**, 142.

11) Diese Grundsätze sind jüngst in aller Schärfe vom OVG. hinsichtlich der hiesigen Rayonsteuer in dem im PrVBl. **34**, Seite 566, veröffentlichten Erkenntnis anerkannt: OVG. III, c, 245, 12. B. A. Königsberg, S. II, 88/12 B. 488. — Der wahre Wert des Deklarationsgesetzes hat damit endlich auch praktisch die bodenpolitisch unschätzbare Stellung erhalten, die ihm gesetzgeberisch und von den Kommentaren (*Nöll-Freund!*) längst zuerkannt war.

formell und aktenmäßig vorgenommener Prüfung nachträglich im Verwaltungsstreitverfahren nicht mehr verworfen werden.

Die Leistungsfähigkeit der einzelnen Steuerzahler findet zwar im Realsteuerwesen keine veranlagungsmäßige Berücksichtigung, weil eine solche nur im Rahmen des gesamten Einkommens möglich ist; sie wird aber im engen Verbande der Gemeinde für Steuerstundungen und Erlasse eine hinreichende Rolle spielen, sodaß wirkliche Härten auch bei den Liegenschaftsabgaben zu vermeiden sind.

Wir gehen zur wirtschaftlichen Bedeutung und Handhabung dieser Staffelsteuer nach gemeinem Wert über. Sie schadet natürlich bodenpolitisch nur, wenn sie etwa lediglich eine Verteuerung für die Mieter und sonstigen Bodenbenutzer bringen sollte; die Frage nach ihrer Natur und Ueberwälzbarkeit steht deshalb am Eingang dieser Betrachtung.

Die Grundwertsteuer ist jedenfalls keine reine Grundrentensteuer im Sinne Henry Georges, selbst wenn der Wert aller Baulichkeiten, Verbesserungen und Zinsen steuerfrei bleibt. Denn veranlagungsmäßig stützt sie sich auf eine Schätzung des Vermögenswertes, die zwar der kapitalisierten Grundrente nahe zu kommen sucht — auch sicher am nächsten kommt —, gleichwohl aber nicht verhindern kann, daß auch im „gemeinen Bodenwert" mitunter Wertteile mitbegriffen werden mögen, die erarbeitet sind (wie man andererseits auch hinter dem Rentenwert zurückbleiben mag). Eine wirkliche volle Sicherheit, die ganze Grundrente (nicht mehr, noch weniger) der Gesamtheit zuzuführen, besteht eben doch nur beim Kommunaleigentum und gleichzeitiger kommunaler Verwaltung.

Man darf bei dieser schätzungsweisen Veranlagung mit dem Steuerfuß also nicht zu hoch steigen. Das Hinaufgehen bis zum landesüblichen Zinsfuß in Kiautschou rechtfertigt sich daher nur dadurch, daß dort sonstige direkte Steuern gar nicht bestehen.[12])

Im übrigen ist die Grundwertsteuer in formeller Hinsicht jedenfalls eine Vermögenssteuer, denn ihr ist der Vermögenswert zugrunde gelegt.

Sachlich dagegen kommt es auf die Steuerquelle an.

12) Die Kiautschouer Grundwertsteuer erhebt 6 v. H. des gemeinen Bodenwerts. Kiautschou wird stets als bodenpolitisches Vorbild angeführt, wegen der Verstaatlichung des Bodens und dem genannten Steuersystem, das nur den Boden erfaßt, auf dem sonst noch die Umsatzsteuer und (völlig versagende) Wertzuwachssteuer lastet.

Vom volkswirtschaftlichen Standpunkte bedeutet eine Steuer, die das Volksvermögen zur Quelle hat, eine Gefahr. Aber selbst wenn wir es hier mit einer solchen Steuer zu tun haben sollten, sind wir durch entsprechende Verwendung der Steuererträge sicherlich in der Lage, sie denjenigen wieder zugute kommen zu lassen, von denen die Grund- und Bodenbesitzrente aufgebracht wurde (z. B. durch gemeinnützigen Wohnungsbau, Kreditgabe usw.). Die Städte haben es also in der Hand, jene ungerechten einzelwirtschaftlichen Vermögensverschiebungen wieder auszugleichen. Damit ist ein Beschneiden des Gesamtvermögens vermeidbar; volkswirtschaftlich braucht diese Steuer also keine „Vermögenssteuer" zu werden, und wir können uns der guten Gesamtwirkung schon versichern.

Ob die Quelle einzelwirtschaftlich das Vermögen oder das Einkommen ist, interessiert uns hier[12a]) nicht, wohl dagegen aber, wer einzelwirtschaftlich eigentlich die Steuer endgültig trägt.

Die Steuer würde ja selbst bei jener guten Gesamtwirkung keinen Zweck haben, wenn ihre Last einzelwirtschaftlich ganz oder zum Teil schließlich doch von den steuerzahlenden Bodeneigentümern auf diejenigen Personen überwälzt würde, deren — schon durch den Rententribut entstandene — Benachteiligung gerade ausgeglichen werden soll.

Die Steuerüberwälzung im Sinne jener finanzpolitisch nicht beabsichtigten Kämpfe um das endgültige Tragen steuerlicher Lasten, ist im wirtschaftlichen Leben von soviel zufälligen Machtgestaltungen augenblicklichster Art abhängig, daß man nur ihre Grundzüge erkennen und als Richtlinien gebrauchen kann.

Sie läuft natürlich auf die Preisgestaltung hinaus.

Da ergeben sich vier Fragen:

1. Steigt der tatsächlich gezahlte Baulandpreis?
2. Wenn das nicht der Fall ist, bewirkt das schon ein künftiges Niedrighalten der Mieten?

12a) Grundsätzlich wird, einzelwirtschaftlich betrachtet, natürlich das Einkommen die Quelle sein müssen; obwohl man nicht verkennen darf, daß bei einem längeren Liegenlassen von baureifen Baugrundstücken die Steuer so ansteigen kann, daß sie eine Vermögenssteuer materiellen Sinnes wird. In diesem Falle kann im Interesse der Bautätigkeit, sobald eine solche nur überhaupt möglich ist, ein derartiges Ergebnis nur fördernd sein. — Im übrigen wird das Vermögen des Verkäufers noch insofern (gewissermaßen wenigstens) die Quelle sein, als beim Verkauf eines unbebauten Grundstücks die Gewinnhoffnung des Verkäufers um den Betrag herabgesetzt wird, den er bislang an Steuern gezahlt und der, kapitalisiert, der voraussichtlich vom Käufer dauernd zu zahlenden Steuer entspricht.



3. Steigert die Grundwertsteuer auf schon bebauten Grundstücken die Mieten?
4. Senkt sie die dort schon üblichen?

Das bodenpolitische Ziel der Städte muß sein, die Steuer so zu gestalten, daß die schlechten Nebenwirkungen (1 und 3) ausgeschlossen und die erstrebenswerten Erfolge (2 und 4) erreicht werden.

Soweit die Grundwertsteuer nur die Rente nimmt — und mehr wird kaum je der Fall sein —, gehören die Abgabenbeträge jedenfalls nicht zu den Produktionskosten. Will der Steuerzahler sie gleichwohl der Bodennachfrage aufbürden, so kann er dies nur, wenn das Angebot beschränkt ist. Das Maß, in dem letzteres zutrifft, ist unter gewöhnlichen Verhältnissen jedenfalls bei unbebautem Boden weit geringer als bei bebautem, was zu einer getrennten Betrachtung der Steuer auf bebautem und unbebautem Boden führt, selbst wenn bei ersterem der Gebäudewert abgezogen werden sollte!

Je beweglicher die Nachfrage, desto schwerer wird es dem Angebot, steigende Forderungen durchzudrücken.

Gegenüber dem unbebauten Boden ist nun die Nachfrage infolge der großen Angebotsmenge schon begünstigt. Hinzutritt der Umstand, daß wir es hier mit entstehenden Verhältnissen zu tun haben im Gegensatz zum fest gewordenen und nur langsam zu erweiternden Wohnungsangebot. Wo nicht besondere Gründe zwingen, wird derjenige, der einen Bauplatz sucht, leichter von bestimmten Grundstücken wegen zu hoher Forderung Abstand nehmen und in der Fülle des Angebots nach anderen suchen. Der Baugrundeigentümer wird verkaufen (oder selbst bauen) müssen, und zwar umso eiliger, je höher die Steuer angespannt wird. Das wirkt vermehrend auf das Angebot. Schließlich müßte der Bodenanbietende die Gesamtsumme seiner entrichteten Steuerbeträge aufschlagen, was viel schwerer ist als eine ratenweise Ueberwälzung beim Vermieten. Vor allem aber hat man beim unbebauten Boden den Wert selbst noch in seiner Hauptentwicklung vor sich. — Er ist zwar rechnerisch zu ermitteln, aber zahlungsmäßig noch nicht verwirklicht worden, da das Grundstück noch bei denjenigen Eigentümern zu finden, die heute den wahren Gewinn aus seiner Renteneigenschaft und Monopolähnlichkeit ziehen, die ihn aber, im Gegensatz zu den späteren Hauseigentümern, auch ohne tatsächlichen Vermögensverlust aufgeben können.

Wird hier eine Steuer erhoben, so ist, wenn nicht besondere Verhältnisse vorliegen, anzunehmen, daß beim Verkaufe eine Steuerverhärtung eintreten wird, indem der Käufer den kapitalisierten Betrag vom Kaufpreis abschlägt und die Steuer so für die Eigenwirtschaft des Verkäufers zur wahren Vermögenssteuer jedenfalls insofern wird, als



er nicht nur keinen Ersatz für die ausgelegten Abgabenbeträge erlangt, sondern die bare Verwirklichung seines rechnerischen Gewinns gesenkt wird, der andernfalls ein wirklicher Zuwachs in ungerechter Weise würde.

Diesem Ergebnis kann noch durch besondere Vermehrung des Angebots Vorschub geleistet werden, zunächst durch die im Abschnitt A bereits besprochenen Maßnahmen, dann aber steuerlich auch durch weitgehende Abgabenbevorzugung der Bauplätze gemeinnütziger Genossenschaften, auch diese sind ja eine besondere Grundstücksart. Am besten beschränkt man sich auf etliche Jahre. So wird man trotz hoher Grundwertssteuer mit einer Rentabilitätssteigerung dieser gemeinnützigen Bauflächen nicht zu rechnen brauchen und hat zur Schaffung freier Konkurrenz preiswertes Land sozusagen auf Lager.

Damit wird man zunächst ein ungebührliches Steigen der Baulandpreise verhindern können.

Die erste Frage wäre verneint.

Den Vorteil haben davon alle Käufer, die auf solchem Boden selbst wohnen wollen. Auch allen denjenigen kommt es sicherlich zugute, die bei gemeinnützigen Genossenschaften zur Miete, Erbbau usw. wohnen, also einem wachsenden Teil der Besser- und Minderbemittelten; denn das Rentabilitätsminimum ist ja gesenkt.

Nicht so zweifelsfrei liegen die Vorteile für denjenigen, der bei Privatvermietern oder gewinnsüchtigen Vereinigungen wohnen wird. Jene werden doch soviel nehmen, als möglich. Aber ihnen ist eben durch die vorgenannten Ergebnisse auch auf dem Wohnungsmarkte soviel Konkurrenz geschaffen, daß selbst diese Käufer nicht ungebührlich über das eigene (gesunkene) Rentabilitätsminimum hinausgehen werden in ihren Mietforderungen.

Die zweite Frage wird also in breitem Umfange bejaht.

Weit schwieriger liegt nach meiner Ueberzeugung das Verhältnis beim bebauten Boden.

Die Nachfrage nach Mietwohnungen, die nicht bauen, sondern nur fertige Zimmer haben will, steht einem fest gewordenen Gebilde gegenüber, auf das sie angewiesen ist, dessen Umfang nur viel langsamer vermehrt werden kann als Baugelände. Dazu treten noch das menschliche Trägheitsmoment, die Gewohnheit und schließlich die Beschwernisse eines Wohnungswechsels. Die Nachfrage ist also viel weniger beweglich, umso leichter daher die Abgabenüberwälzung in Form von Mietsteigerungen, sobald die Grundsteuer auf schon bebautem Boden angezogen wird, zumal die Beträge ratenweise überwälzt werden können, wie der Hauseigentümer sie selbst zu zahlen hat.

Zur Widerlegung des Gedankens, daß die Grundwertsteuer bei

bebautem Boden den Mietzins steigen lasse, wird immer wieder der Satz betont: jeder Vermieter nimmt doch soviel, als er bekommen kann, gleichgültig, ob eine Steuer ihm den Ertrag schmälert oder nicht; für den Mieter sei ihre Erhebung daher ganz gleichgültig. Das ist im allgemeinen gewiß richtig und läßt die Gefahr aller Liegenschaftsabgaben für die Mieter jedenfalls weit geringer erscheinen, als sie von der Gegenpartei[13]) stets dargestellt wird. Auch weist Sembritzki sehr zutreffend daraufhin, daß eine Wertsteuer (nicht nur das Bauplatz-) sondern auch das Wohnungsangebot steigere, da der Vermieter sie selbst dann zu zahlen habe, wenn das Haus leer stände.[14]) Dem kann nun aber auch unter der Grundwertsteuer ein Vermieterverband, wie er m. W. in Berlin bestehen soll, durch gegenseitige Unterstützung weitgehend begegnen!

Dazu noch folgende Ueberlegung. Ein über das ganze Wohnungsangebot ausgedehnter Druck hat m. E. doch eine gewisse ringbildende Wirkung, wobei man garnicht an einen förmlichen Zusammenschluß der Hausbesitzer zu denken braucht; die örtliche Geschlossenheit genügt hierzu schon. Wenn z. B. heute der bebaute Boden in der Steuer um 1 v. H. erhöht wird, wer möchte zweifeln, daß auch ohne alle Verabredung die Hausbesitzer durchweg nach einer sofortigen Ueberwälzung in dieser vollen Höhe gleichzeitig streben. Und daß sie dann die Macht haben, mit einem Sprung zu nehmen, was ihnen sonst nur allmählich und unter der Konkurrenz mit neu erstehenden Wohnungen (!) wenigstens nicht mit solch unbedingter Sicherheit zuwüchse, das möchte ich nach meiner obigen Stellungnahme nicht verneinen. Bei bebauten Grundstücken nehme ich also eine gewisse Ueberwälzbarkeit an.[15])

Die Hauseigentümer haben eben eine noch viel größere Macht als die Bauplatzeigentümer. Letztere wissen auf die Dauer nicht, woher sie das Geld für die Steuern nehmen sollen, die Mieter von Wohnungen dagegen im Augenblicke nicht, wo sie unterkommen können, wenn sie die Mietsteigerung nicht tragen wollten und ausziehen müßten.

Gewiß kann die Steigerung sich allmählich zurückbilden, wenn Neubauten in genügender Anzahl entstanden sind, sodaß sie auch den Bevölkerungszuwachs noch hinreichend übersteigen. Aber wir hatten

13) z. B. A. Weber, Boden und Wohnung, Seite 108.

14) Und zwar ohne später eine Erniedrigung in der Steuer wegen Mindereinnahmen erwarten zu können, wie es bei der Ertragssteuer wäre (Sembritzki, im Jahrb. d. Bodenreformer, 1911, Heft IV, 291).

15) A. A. fast sämtliche Bodenreformer. — M. E. dürfte meine Darlegung mit A. Wagners Ergebnis (Handbuch der polit. Oekonomie, Finanzwissenschaft, II, Seite 364, 3. Abs.) übereinstimmen.



schon gesehen, daß eine derartige Bauentwicklung von selbst nicht allzu oft eintreten wird. Man wird daher städtische Bautätigkeit und Kredithilfe mindestens mitvoraussetzen müssen, um diese schlechten Folgen auszuschalten.

Die dritte Frage wird also nur sehr vorsichtig und beschränkt verneint.

Damit ist die vierte auch entschieden. Durch die Grundwertsteuer auf bebautem Boden tritt nur reichlich schwer eine Senkung der schon bestehenden Mieten ein. Dagegen kann letzteres m. E. sehr wohl die Folge starker steuerlicher Belastung des unbebauten Bodens werden, da diese die Konkurrenz vermehren hilft.[16])

Wir kommen zu dem Ergebnis: eine starke Grundwertsteuer auf unbebautem Boden wird selten überwälzt werden und ist dringend zu wünschen; beim bebauten hält sich die Steuer am besten zurück, es ist gut, sie verhältnismäßig geringer zu spannen und möglichst nie zu steigern, solange nicht ein starkes Mehrangebot an Häusern vorhanden ist. Wo trotz solcher sachgemäßer Handhabung und der gleichzeitig wirkenden städtischen Geländeerschließung und Kreditgabe die Preise und Mieten steigen, liegt es jedenfalls nicht an der Steuer, und letztere bildet dann nur einen gerechten Ausgleich.[17])

Nun die weiteren Einflüsse und Verwendung der gestaffelten Grundwertsteuer.

Die Abnahme von wirklichen Hausgärten ist nicht zu befürchten, denn eine verständige Veranlagung wird sie in ihrem wirtschaftlichen Zusammenhange mit Wohnhäusern nicht etwa als Bauplätze einschätzen, auch kann die Steuerordnung ihnen, als besonderer Grundstücksart, Vorzüge zuerkennen, ja in Bezirken, die neu bebaut werden, sogar für Anlage solcher Gärten die zugehörigen Häuser minderbesteuern und so einen Druck dahin ausüben, was ich für sehr geeignet halten möchte.

An diesem Punkte halte ich ein gesetzliches Eingreifen für unbedingt erforderlich im Interesse einer günstigen Bauweise und der Erhaltung wirklich ausreichender Gärten, wozu die jammervollen Drei-Meter-„Vorgärten" natürlich nicht hinreichen.

Ein gesetzliches Einschreiten halte ich für notwendig, um an diesem brennenden Punkte endlich eine allgemeine und durchgreifende Besserung zu schaffen. Dies gesetzliche Eingreifen darf aber nicht etwa

16) Vergl. oben Seite 52.

17) Es ist das auch von sämtlichen einer Nachfrage unterzogenen Stadtverwaltungen bestätigt. Damaschke, Bodenreform, Seite 97.

in der neuerdings doch wieder vorgeschlagenen Form geschehen, daß man einen Unterschied zwischen „vornehmlich gärtnerisch (landwirtschaftlich) genutzten“ und zwischen „Baugrundstücken“ macht; man sollte doch endlich klar darüber sein, daß man mit derlei unklaren Grenzziehungen in der Praxis nur Umgehung und Prozeß auf Prozeß herbeiführt.

Ich schlage vor, daß jede unbebaute Fläche, die mit einem Hause in unmittelbarem Zusammenhang steht bis zu einer nach dem Hause zu bemessenden Höchstfläche als Garten steuerfrei zu bleiben hat, daß aber kraft Gesetzes eine der (nicht erhobenen) Grundwertsteuer entsprechende öffentlich-rechtliche Grundschuld auf dem betreffenden „Garten“ lastet, die zur Hebung gelangt, sobald der Garten etwa bebaut wird.

Dem Bestreben, Grundstücke baulich auszuschlachten, kann also auch auf diesem Wege entgegengetreten werden,[18]) z. B. durch Steigerung des Steuersatzes nach Maßgabe der überbauten Fläche oder des dadurch mehr oder weniger gesteigerten Quadratmeterwertes.

Zu Ungerechtigkeiten braucht es schließlich durchaus nicht zu kommen. Gewiß ist der gemeine Wert nicht gleichbedeutend mit der kapitalisierten Rente.[19]) Aber deshalb braucht die „Willkür“ der Einschätzung doch nicht gerade über seinen Betrag hinauszugehen! Im Gegenteil, es liegt im Interesse der Städte, tief zu schätzen, um wenig Einsprüche zu haben, während der Steuersatz höher gegriffen werden kann, ohne daß sie Schwierigkeiten zu erwarten haben. Auch sahen (oder wünschten) wir die Steuerveranlagung in gewissem Zusammenhange mit dem Enteignungsrecht, wie sie andererseits zweifellos auch weitgehende, öffentliche Bedeutung für die Schätzung im Volke hat, dessen Gutgläubigkeit bei Kreditgewährungen gerade in angemessenen Schranken zu halten, doch auch ein bedeutendes städtisches Interesse ist. Als 1905 in Königsberg die Grundwertsteuer eingeführt wurde, kam es bei 10 v. H. zu Einsprüchen, nur bei 1 v. H. zum Streitverfahren und dieser Satz ist dauernd im Abnehmen begriffen.[19a])

Nun weist schließlich Pesl daraufhin, daß es ungerecht sei, einen Bauplatz nach dem gemeinen Wert zu besteuern, da der Eigentümer noch keinen dementsprechenden wahren Ertrag daraus erziele.[20]) Das ist auch der Punkt, an dem die — meist mit ungeheuerlichen Zahlenbeispielen arbeitende — Agitation des Grundbesitzerverbandes einsetzt.[21]) Dem kann man nur erwidern, daß der unbenutzte Besitz von Bauland in der Teuerungszone eben wirklich nichts anderes ist, als eine Zurückhaltung vom Baumarkte, dies aber selbst vom eigenwirtschaftlichen Standpunkte nur eine Rechtfertigung in der Hoffnung finden kann, den Boden in noch größeren Wert hineinwachsen zu lassen, bis man ihn verkaufen oder bebauen will. Volkswirtschaftlich liegt aber gerade in letzterem Vorgange jene besteuerungswürdige, vom Bodeneigentümer verursachte Vermögensverschiebung. Will er sich der Abgabe entziehen, so muß er eben bauen. Man wirft ein, daß der gemeine Wert dann ja noch steige! —

18) Entgegen der Ansicht Webers, der die Ausschlachtung als eine Gefahr der Grundwertsteuer hinstellt. („Boden und Wohnung“.)

19) Das hebt A. Weber, Boden und Wohnung, Seite 102, hervor.

19a) Sembritzki: Jahrb. d. Bodenreform, 1911, Heft IV, Seite 289. — Auch jetzt noch, nach einer auf dem Magistrat mir gegebenen Auskunft.

20) Pesl: Der städtische Grund und Boden.



Erstens ist das durchaus noch abhängig von dem Bauwerk. Baut er z. B. nur ein Einfamilienhaus, so ist der Wert (wenn dreistöckige Miethäuser dort zugelassen sind) zum mindesten nicht gestiegen. Im Gegenteil! Ferner hat er dann doch auch Erträge aus jenem Hause. Kann er aber nicht bauen, weil ihm Vermögen und Kredit fehlen, so ist eben seine ganze wirtschaftliche Existenz in jener Zone unwirtschaftlicher Luxus, dem er sich nur auf Kosten anderer hingeben würde.[22]) Dann muß er eben an Stärkere verkaufen. Das wird er — mindestens ohne Verlust — können; es sei denn, daß er selbst überspekuliert hatte, was wieder eine wirtschaftliche Gebarung wäre, der nur er selbst erliegen darf, zumal derartig wirtschaftlich unfähige Leute sogar günstige Kurse zum Verkauf nicht zu benutzen pflegen, da ihnen kein Verlust, sondern nur Gewinn so gut wie sicher ist. Letzteres gilt vor allen Dingen auch von den „Urbesitzern“.

21) „Verband zum Schutz des deutschen Grundbesitzes und Realkredits“ Berlin, der seit einiger Zeit regelmäßig im „Tag“ Veröffentlichungen herausgibt, ferner durch seinen Verbandsdirektor van der Borght Flughefte. Vergl. insbes. Heft IV, 1912: Stenograph. Ber. d. Protestversammlg. vom 25. XI. 1912 zu Berlin. — Die Zahlenbeispiele entbehren gewiß nicht der Glaubwürdigkeit und sind bedauerlich, lassen sich in ihrem Entstehen und Zusammenhang aber nie übersehen; die Nebenumstände bleiben unbekannt, obwohl sie zur Beurteilung des Ganzen unbedingt erforderlich wären. — Man könnte höchstens an eine ungeschickte Anwendung glauben. Die Staffelung ermöglicht ja die verschiedenartigste Abstufung, sodaß allem Bedürfnis gerecht zu werden ist.

22) Zwar kein selbst veranlaßter Luxus; dem steht wirtschaftlich aber eine solche tatsächliche Aenderung der Verhältnisse (z. B. Hinauswachsen der Bauzone auf landwirtschaftlich benutztes Land) gleich, die ein Verbleiben früher angemessener Wirtschaftsgebarung nunmehr unwirtschaftlich werden läßt! Genau wie beim Zunehmen der Maschinen gewisse Handwerke auf dem Gebiete gewerblicher Stoffveredelung weiter zu existieren auch keine objektive Berechtigung mehr haben und nicht auf Kosten der Gesamtheit geschützt werden dürften.

Natürlich darf es nicht dazu kommen, daß die Stadtverwaltung seine bauliche Ausnutzung selbst unmöglich macht (Bauverbot) und gleichwohl den Wert ohne Rücksicht hierauf bemißt.

Ein großzügiges Arbeiten müssen wir verlangen; je freier wir über die Städte stellen, desto leichter wird dies zu erreichen, desto weniger werden sie auf Kleinigkeiten verbissen sein und bedrücken; wie jede Verwaltung. Zur Eindämmung genügt nötigenfalls der Instanzenzug.

Eine besondere Staffelung wird man den Grundstücksarten und Gruppen zuteil werden lassen, die durch irgendwelche allgemeine Maßnahmen der Stadt in ihrem Werte gesteigert werden, und zwar ist es dann besonders geeignet, sie möglichst frühzeitig einzuführen, umsoweniger tatsächliche Vermögensverluste können dann bei der Steuererhärtung eintreten.

So sind in Königsberg z. B. sämtliche im ersten und zweiten Rayon gelegenen Grundstücke mit einer festen Staffelung von 8 bezw. 4 vom Tausend ihres gemeinen Werts belegt.[23])

Es ist dies wegen der außerordentlichen Wertsteigerung gerechtfertigt, die jene Grundstücke durch die Entfestigung erlangen, da sie zuvor gar nicht bezw. nur beschränkt bebaubar waren.

Genau so kann man m. E. die Summe der von einem bestimmten Fluchtlinienplan oder Straßennetz umfaßten Grundstück staffeln; dort liegt auch ein äußeres Merkmal vor, das ihnen die Natur einer örtlich abgegrenzten Grundstücksklasse gibt; denn der Rayonplan ist doch auch nichts anderes als eine örtliche Grenzziehung, die mit unbedingter Gewißheit eine Reihe von Grundstücken kenntlich macht.

Hier haben wir also die Möglichkeit, die Gemeinden für Straßenbauten sofort zins- und amortisationsfrei zu halten.

23) Steuertechnisch sind jene Staffelzuschläge gelegentlich der Verteilung (§§ 54, 57 KAG.) übrigens in den von der staatlich veranlagten Realsteuer zu errechnenden Prozentsatz miteinzubegreifen und ihr Aufkommen nicht etwa für die Verteilung außer acht zu lassen (and. Ans. ohne Begründung und irrig: Damaschke: Bodenreform, 1912, Seite 110). — Es kann daher dazu kommen, daß die übrigen nicht mit Zuschlag belegten Steuerzahler infolge jener Zuschlagerhebung weniger zahlen brauchen, als sie ohne solche Erhebung zu entrichten hätten; nämlich falls der dem Gesamtaufkommen entsprechende Prozentsatz der staatlichen Steuer die Höchstgrenze der Realbelastung (§ 54) überschreiten würde und herabzusetzen wäre. Eine solche Erleichterung ist ja zunächst nicht beabsichtigt. — Praktisch wird es wegen der weiteren Dehnbarkeit dieser Grenze (§ 55) gerade unter den hier besprochenen Verhältnissen (§ 55, Abs. 2!) wenig in Betracht kommen. Und wenn, so schließlich auch nicht ganz unberechtigt.



Eine unzulässige „Zwecksteuer“ kann darin genau so wenig gesehen werden, wie in der „Rayonsteuer“, denn es handelt sich nicht um eine eigens nur zu einem bestimmten Zwecke gemachte Steuer, vielmehr um eine zulässige Staffelung innerhalb einer allgemeinen Steuer ohne rechtlichen Zusammenhang mit einer bestimmten Einzelveranstaltung, sondern aus Rücksicht der allgemeinen Erweiterungsentwicklung.

Derartige Zuschläge etwa später wieder aufzugeben, z. B. wenn die Straßenbaukosten amortisiert sind, dafür liegt gar kein Anlaß vor; sie sind bis dahin im Wege des Preisabschlags längst zur Reallast erhärtet; es wäre ein ungerechtfertigtes Geschenk an die Zukunft und ein Spekulationsgrund mehr.[24])

In dieser Maßnahme wäre auch endlich ein geeigneter Maßstab gefunden für die Tragung der Straßenkosten, nämlich nach dem gemeinen Wert. Bislang konnte man sie trotz mannigfach anderer Versuche nur nach der Frontlänge umlegen, trotzdem sich niemand unklar über die Ungerechtigkeit, die darin lag, wenn auf einem Grundstück ein Einfamilienhaus gebaut wurde und ihm gegenüber eine Mietkaserne, bei gleicher Frontlänge der Grundstücke aber das letztere nicht mehr zu den Straßenkosten beitrug.[25])

Die einmalige Festlegung eines derartigen bleibenden Staffelzuschlags hat m. E. auch noch einen ganz bedeutenden Vorteil in finanztechnischer und finanzpolitischer Hinsicht.

Der Umstand, daß jene Grundstücke im Werte bevorteilt sind, ist damit ein für allemal festgestellt und bedarf keinerlei Prüfung späterhin, wie auch die Mehreinnahme der Stadt dadurch eine unwandelbare wird; wenn die absolute Höhe auch schwanken mag, sinken wird sie selten.

Zur Anregung der Bautätigkeit dient dann die Nichtmitschätzung der Gebäude bei der Zuschlagsberechnung, wie dies auch in der hiesigen Rayonsteuer vorgesehen ist.

Ja man sollte m. E. noch viel weiter gehen und neuerstellte Häuser eine gewisse Zeit hindurch (auch darin ist eine Gruppenabgrenzung zu sehen) nur geringer besteuern. In Nordamerika hat man eine 18mona-

24) Im Gegenteil möchte ich eine von vornherein im Statut vorgesehene automatische Steigerung der Zuschläge bis zu gewissen Höchstsätzen vorschlagen, wodurch den gegenwärtigen Besitzern zunächst noch Erleichterungen geschaffen werden könnten.

25) Saß: Anm. 147 zu § 15 Baufl.-Ges. und Nöll-Freund: KAG., Anm. 7 zu § 10.

lige Steuerfreiheit für neue Häuser gegenüber sehr starker Heranziehung der Bauplätze.[26])

Es muß ein Gewinn werden, Häuser zu bauen; nicht aber darf es ein solcher bleiben, mit Gebäuden oder gar mit nacktem Boden zu spekulieren!

Nun zur praktischen Anwendung der grundsätzlichen Absetzung aller Verbesserungen, Bauten, Beiträge usw. nebst Zinsen vom gemeinen Wert; rechtlich möglich war dies ja. Es stellt das die letzte Vorstufe zu dem bodenreformerischen Ideal dar, zu der „*reinen Grundrentensteuer*“.

Die völlige Ermittelung jener Abzüge möchte im Anschluß an die Erfahrungen mit der Reichszuwachssteuer zunächst schrecken; die eigentliche Schwierigkeit bei letzterer liegt nun aber in dem meist erforderlichen Zurückgreifen in unkontrollierbare Vergangenheiten. Das jedoch könnte bei der vorgeschlagenen „reineren Grundrentensteuer“ gerade auf ein Mindestmaß der Unsicherheit beschränkt werden, indem man die Veranlagungsperioden kurz bemißt, etwa drei Jahre. Es ist richtig, daß dann der Steuersatz bedeutend höher gegriffen werden kann und die Gefahr der Steuerüberwälzung jedenfalls nicht wachsen würde.

Ich habe aber das große Bedenken, daß sich bei der Nachweisung gehabter Aufwendungen die genugsam bekannte, gewerbsmäßige Buchführerei stark beteiligen wird und Schiebungen eine Nachprüfung des „objektiven Werts“ jener Verbesserungen erforderlich machen werden. Damit entfernen wir uns natürlich wieder vom Ideal der „reinen Grundrentensteuer“, und durchführbar erscheint selbst diese Verbesserung mit vollstem Erfolge dann doch erst in einer Zeit, in der das Taxwesen behördenmäßig straff geordnet sein wird.[27]) Auch würde man diese Ausgestaltung wohl wieder zur Grundlage des Enteignungswesens und der Beleihbarkeit machen müssen, um genügend Nachdruck zu üben und andererseits eine derartige behördliche Taxtätigkeit wirtschaftlich wirklich voll auszunutzen.

Hinzudrängen scheint die ganze Entwicklung auf eine derartige Regelung.

26) Vortrag des Prof. Dr. R. T. Ely *Wisconsin* (Nordamerika) Verhandl. d. Vereins f. Sozialpolitik, Nürnberg 1911, Seite 98. — Er betonte, daß man in Nordamerika eine „Wohnungsnot“ in unserem Sinne gar nicht kennt. Natürlich Newyork z. B. ausgenommen, das durch seine örtliche Lage teilweise eingeengt wird.

27) Eine größere Annäherung an die Grundrente haben auch die in Neuseeland und Neusüdwales eingeführten stark progressiven Steuern vom Werte des „unverbesserten Bodens“ nicht zu erreichen vermocht.



Dann wird man auch dem sehr berechtigten Vorschlage nähertreten, eine *direkte Wertzuwachssteuer* mit geringem Steuersatz[28]) in den Kommunen einzuführen, die mit jenen kurzen Veranlagungszeiträumen Schritt hält und rechtlich nach dem Kommunalabgabengesetz und dem Reichswertzuwachssteuergesetz zulässig ist.[29])

Mit Durchführung dieser Organisation schließt sich der ganze Steuerkranz, bis zur Reichswertzuwachssteuer, die dann nur die summarischen Schlußfolgerungen zu ziehen brauchte aus festliegenden Ergebnissen rechtzeitiger Arbeit.

Welch ein Gewinn an Kraft und welche Vermeidung erbitternder Prozesse gegenüber dem heutigen Zustande, in dem wir den lastenden Schlußstein, — ohne Unterbau — haben.

Da wir diesen Schlußstein nun einmal haben, er grundsätzlich auch erwünscht ist und bei dem zähen Beharrungsvermögen steuerlicher Errungenschaften trotz allen Ansturms hoffentlich nicht über Bord geworfen wird, sollte man m. E. die Städte zum Ausbau jener direkten Zuwachssteuer drängen und alsdann gesetzlich eine die Behörden zwingende Verbindung zwischen Reichswertzuwachssteuer-Ermittelung und den stattgehabten laufenden gemeindesteuerlichen Ermittelungen herstellen. — Die Aufrechterhaltung einer *indirekten Wertzuwachssteuer* (gelegentlich der Umsätze zu erheben) *neben* jener direkten Zuwachssteuer — und zwar die bedeutend *stärkere* Heranziehung der indirekten als der direkten wie überhaupt so gerade besonders für Kommunalzwecke ist m. E. *durchaus* berechtigt; denn in den Wertzuwächsen, die sich gelegentlich der *Umsätze* in tatsächlich gezahlten Mehrwerten herausstellen, spricht sich gerade am meisten der Gewinn des Einzelnen aus dem wirtschaftlichen Fortschritt der von ihm meist ganz unabhängigen Gesamtheit und speziell seiner näheren Umgebung aus, die ja am eindringlichsten durch die *Gemeindetätigkeit* gefördert wird.

Die *Umsatzsteuer*, für die die laufenden Feststellungen einer direkten Zuwachssteuer auch sehr erwünscht sind, wird m. E. immer nur eine geringe Belastung gegenüber den sonst hochzugreifenden Renten-

28) Gering wenigstens, soweit es sich auf bebauten Boden bezieht. Vergl. oben Seite 55.

29) § 72 Reichswertzuwachssteuergesetz; *Nöll-Freund*: KAG. Anm. 2 zu § 25. — Nach Fertigstellung der Arbeit ist inzwischen der *Reichs*anteil der Reichszuwachssteuer gefallen. Ich spreche hier und im kommenden gleichwohl weiter kurz von der „*Reichszuwachssteuer*“, um damit die landesrechtlich ja noch aufrecht erhaltene bekannte Zuwachssteuerregelung kurzer Hand zu bezeichnen.

Die in kurzen Zeiträumen laufende direkte Wertzuwachssteuer ist ja inzwischen auch in Form der Reichs*besitz*steuer eingeführt.

wertsteuern darstellen dürfen. Zwar ist sie wie auch die indirekte Zuwachssteuer noch viel weniger überwälzbar[30]) als die Grundwertsteuer, da sie nicht gleichzeitig auf allen Grundstücken erhoben wird, aber sie stellt eine Belastung des Grundstücks*verkehrs* dar; die Ansicht, daß in seiner Freiheit ein preistreibendes Moment läge, hatten wir oben zugegeben, durch die bisher schon genannten Mittel kann man *dem* aber genügend entgegentreten, und alsdann bildet eine Verkehrsbelastung nur einen Anlaß mehr dafür, daß der freie Verkehr sich einschränkt, Gesellschaften die Häuser zusammenkaufen und das Vermietermonopol gefördert wird.[31]) Eine sehr bedeutende Gefahr!

Ich habe bei Behandlung der *Enteignung* schon den Wunsch besprochen, die Entschädigung auf die *Selbsteinschätzung* zur Wertsteuer zu gründen. Da wir nun die Steuer übersehen, sei über diese Verbindung noch gesprochen.

Man darf nicht glauben, daß das zwei so ganz entgegengesetzte Begriffe sind, die sich gegenseitig regulieren könnten; der Baugrundeigentümer vor allen Dingen wird nicht unter dem Werte einschätzen, um etwa geringe Grundwertsteuer zu zahlen. Ich habe hier auf dem Magistrat diese Feststellung machen können. Aus Spekulationsgründen schätzen die Leute zu hoch, und die Kommission geht sogar unter die Selbsteinschätzungen herunter, offenbar um die Irreführung des Publikums nicht zu fördern.

Man muß also mit der Selbsteinschätzung vorsichtig sein. Erst recht aber, wenn sie noch Grundlage der Enteignung werden sollte. Will man diese Verbindung zweckdienlich gestalten, so möchte ich folgenden Vorschlag machen: die Schätzung zur Grundwertsteuer, die alle drei Jahre vorzunehmen ist, bleibt unabhängig von der stets einzufordernden Selbsteinschätzung, kann also daruntergehen.

Grundlage der Enteignungsentschädigung ist der tatsächlich in der *vorletzten* Steuerperiode veranlagte gemeine Wert zuzüglich des gemeinen Werts aller noch vorhandenen Verbesserungen und einem gewissen festen Unternehmergewinn.

Bleibt der so zugrunde gelegte gemeine Wert hinter der für die vorletzte Steuerperiode abgegebenen Selbstschätzung zurück, so kann der Enteignete den letzteren Betrag verlangen, wenn er für sämtliche voran-

30) Das hat z. B. Stadtrat *Bold*-Düsseldorf an einem Vergleich von Essen, Düsseldorf und Dortmund hervorgehoben: Verhandl. d. Ver. f. Sozialpolitik, Nürnberg, 1911, Seite 46.

31) Auf diese Gefahr weist m. E. A. *Weber* („Boden und Wohnung", Seite 11) ganz mit Recht hin.

gegangenen Perioden seiner Eigentümerzeit die Steuern nachentrichtet, die auf etwaige Unterschiede zwischen seinen Selbstschätzungen und den tieferen Veranlagungen entfallen wären.

Weigert der Magistrat sich, weil er die vorletzte Selbsteinschätzung auch unter Berücksichtigung dieser Nachversteuerung für zu hoch hält, so kann das heutige Verfahren oder besser noch ein Verfahren vor einem staatlichen Taxamt entscheiden, ob jene Selbsteinschätzung angemessen ist, oder wie weit sie herabzusetzen wäre. Darüber hinaus kann auf keinen Fall gegangen werden, und die Nachversteuerung bleibt, soweit die früheren Selbsteinschätzungen den nunmehr festgestellten Wert nicht übersteigen.

Dies letztere Verfahren ist nötig, um die Stadt vor Spekulanten zu schützen, die etwa das Grundstück nur drei Jahre besaßen, das Enteignungsverfahren haben kommen sehen und dementsprechend hohe Selbsteinschätzung übten.

Beansprucht der Enteignete noch Ersatz für etwaige Wertminderungen zurückgebliebener Restflächen, so ist ihm dieser zuzuerkennen, wenn er der Stadt erlaubt, ihm das fragliche Restgrundstück zu dem dann verbleibenden Betrag seiner gesamten Selbsteinschätzung (oder des für angemessen festgestellten Bruchteils) auch noch abzukaufen, sodaß die Stadt also die gesamte Fläche des Betroffenen bekommen könnte und als reinen Grundwert höchstens den Betrag der steuerlichen Selbsteinschätzung zu zahlen hätte. So würde die Ehrlichkeit eines jeden gleichzeitig zum Hüter seiner Rechte und Maßstab seiner Pflichten.

von Mangold kommt gelegentlich seiner Stadterweiterungstaxe auch auf den Gedanken, die Selbsteinschätzung zu verwerten, ohne ihn weiter auszuführen. *Weber* nennt es die Abwälzung der, einer Behörde zu schwierig dünkenden, Dinge auf den Einzelnen.[32]) Nun, das ist eine völlige Verkennung. Gegenwärtig führen die Parteien einen erbitterten Kampf mit den Behörden (nicht umgekehrt) unter dem Schirme sachverständiger Schätzungen; ein Handinhandgehen (keine Abwälzung) mit den Behörden kann nur klärend, beschleunigend wirken, da die Ehrlichkeit den eigenen Interessen dienen wird und die unergründliche Mitwirkung Dritter wenigstens auf den übersichtlichsten Teil des Verfahrens beschränkt bleibt, die Schätzung lediglich bestehender Verbesserungen, sie außerdem behördlich geregelt würde.

Pesl glaubt in diesem Vorschlage eine Entrechtung der Ärmeren zu finden. Da sie nur wenig Steuern zahlen können, würden sie den Boden entsprechend niedrig im Werte angeben und dann möglicherweise

32) *Weber*: Boden und Wohnung, Seite 102/3.

unter dem tatsächlichen Erwerbspreise enteignet.[33]) Soweit sie ihn noch zu landwirtschaftlichem Werte erworben haben (und das wird bei den meistens nur in den Außenbezirken beteiligten „Ärmeren" der Fall sein), trifft diese Befürchtung nicht zu; ist er zu einem Bauspekulationspreise gekauft, so kann Pesls Folgerung nur eintreten, wenn keine Nachfrage vorhanden ist, die dem Eigentümer den Boden zu dem von ihm gezahlten Preise abkauft. Das wird nur bei einer Ueberspekulation der Fall sein, bei der er auch sowieso Verlust gehabt hätte und eben nur wirtschaftlich handelt, wenn er den Einstandswert herabsetzt.

Ein Rückblick über die Liegenschaftsabgaben ergibt, daß sie, bei gleichzeitiger, tatkräftiger Anwendung der sonstigen bodenpolitischen Maßnahmen, durchaus im Sinne des Gemeinwohls gestaltet und gehandhabt werden können, ja die Städte bei sachgemäßer Verwendung mit der Abgabenerhebung ihrer Bodenpolitik zum mindesten stärkeren Nachdruck verleihen, vielfach bedeutenden Vorschub leisten werden.

Es bedarf aber meiner Ueberzeugung genau so der entschiedensten nochmaligen Betonung, daß wir gerade auf dem Gebiete des Abgabenwesens unbedingt mit allem Nachdrucke auf ein sehr großzügiges Arbeiten der Steuerkommissionen drängen müssen, das sich streng jeder Annahme von Bebauungswerten enthält, wo solche womöglich zur Zeit noch garnicht bestehen. Wir werden das im Aufsichtswege vor allem in der Weise erreichen, daß man die Gemeinden zwingt, diejenigen Gelände, die sie etwa als baureife oder der Bebauung nähere veranlagen, auch wirklich zu erschließen und zur Bebauung freizugeben; oder z. B. polizeilich die Bebauungshöhe so tief setzen läßt, daß die Verkaufswerte (auch die schätzungsweisen) eben keine unnatürliche Höhe annehmen können.[34])

Es greift auf dem ganzen Gebiete der Bodenpolitik nun einmal alles aufs engste ineinander und setzt sich gegenseitig als Bedingung voraus, andernfalls wir zu unerhörter Bedrückung kommen können.

Unter dieser Voraussetzung ist die Grundwertsteuer, sowie die Zuwachssteuer zu verteidigen. Jene von den Bodenreformern auf sie ganz allein gesetzten Erwartungen und — wahrlich nicht zum besten

33) Pesl: Der städtische Grund und Boden, 1912, Seite 287.

34) Weil wir diese und ähnliche Mittel zum Einschränken haben, halte ich eine etwaige gesetzliche Beschränkung der Grundwertsteuer für überflüssig und wegen der Unmöglichkeit, die unübersehbaren Zufälle des praktischen Lebens mit kurzen Worten bindend zu umfassen, es sogar für sehr bedenklich, solchem Streben nachzugeben!

des Ganzen — prophezeiten Erfolge werden lediglich durch das Abgabenwesen nie gezeitigt, sondern nur auf breitester Grundlage sämtlicher Mittel zu ernten sein.

II. Teil. Privatrechtliche Maßnahmen.

Abschnitt A.

Privatrechtliches Eingreifen ohne eigenwirtschaftliches Ertragsinteresse.

I. Eingang.

Wir haben bislang die öffentlichrechtliche Tätigkeit der Städte auf dem Gebiet der Bodenpolitik betrachtet. Sie findet ihre Ergänzung in den privatrechtlichen Maßnahmen, die die Gemeinwesen auf sich zu nehmen gesetzlich zwar nicht gezwungen sind, gleichwohl aber eine allgemeine Pflicht haben, wollen sie ihrer höheren Berufung, das gesamte Wohlergehen der Einwohner zu fördern, nicht ungetreu werden.

Wiederum mache ich die Unterscheidung zwischen privatrechtlicher Tätigkeit ohne und mit eigenwirtschaftlichem Ertragsinteresse. Im Gegensatze aber zum ersten Teil erscheinen hier die städtischen Maßnahmen ganz ohne Zwangsbefugnisse, als Anbietung freier Hülfe, in deren Wahl die Gemeinde unbehindert ist, soweit ihr nicht etwa gewisse Verwendungen städtischer Vermögensteile verboten sind. Es liegt daher ganz in ihrem Belieben, ob sie diese Tätigkeiten mit jener eigenertraglichen Nebenabsicht verbinden will, oder ob sie darauf zu verzichten, ja womöglich mit eigenem Verluste zu arbeiten bereit ist.

Die in diesem Abschnitte (A) folgenden Mittel sind so gewählt, daß sie grundsätzlich wenigstens unter Ausschluß eigenen Gewinns gehandhabt werden können, und im Sinne einer gesunden Bodenpolitik wohl meistens es auch jetzt schon von den Stadtverwaltungen so gehandhabt wird.

Bei Besprechung der bodenpolitischen Steuern war schon darauf hingewiesen, daß die Städte nicht nur die Macht haben, die Grundrente den Bodeneigentümern zu entziehen, sondern daß sie durch angemessene Verwendung der Erträge jene ungerechten Vermögensverschiebungen wieder ausgleichen können, wodurch volkswirtschaftlich der zu erstrebende Erfolg erst völlig gesichert wird.

Um die Tätigkeit im letzteren Sinne handelt es sich hier, aber darüber hinaus auch um vorbeugende Maßnahmen privatrechtlicher Art, mit denen man das wirtschaftliche Unterlegensein der Nachfrage und die



Entstehung solcher Vermögensverschiebungen schon im Keime einschränken kann.

Damit tritt die Stadt im Harnisch ihrer Eigenwirtschaft als Unternehmerin und Kreditgeber auf den Grundstücks- und Wohnungsmarkt, um auch in dieser Form ihre Kraft dem allzufreien Spiel der Kräfte entgegenzustellen.

II. Bodenwirtschaftliches Unternehmertum.

Natürlich hat man ihre Fähigkeit dazu ganz allgemein bestritten. Die Einwendungen Lord Averburys[1]) gegen die städtischen Unternehmungen, vor allem den Wohnungsbau, die langsame, schematische, unkaufmännische Arbeit der Behörden, die Oeffentlichkeit ihrer Maßnahmen, die Abhängigkeit von öffentlichen Eindrücken, kollegialen Mehrheiten, parteiischer und politischer Strömung, alles das soll von vornherein eine völlige Unterlegenheit gegenüber den Privatunternehmern bedingen. Denn diese schaffen in strenger Selbstherrschaft eines leitenden geschäftskundigen Mannes, bald heimlich verborgen, bald mit blendender Reklame lärmend, unabhängig von Präzedenzfällen und — unbekümmert um das öffentliche Ganze; so aber immer in der Lage, das allein zu verfolgen, was ihnen gut dünkt.

Manch Wahres liegt darin.

Wir haben es hier aber nur mit der Bodenwirtschaft zu tun; diese unterscheidet sich von anderen Unternehmungen (z. B. Straßenbahn) ganz bedeutend dadurch, daß sie einen weit geringeren Beamtenapparat benötigt, da die Verwertung der Liegenschaften besonders leicht vertraglich an Privatpersonen überlassen werden kann. Damit entfallen eine ganze Reihe sonst zu beachtender Vorwürfe (z. B. „das Beamtenheer"), und es verbleibt hauptsächlich die verfassungsrechtliche Unzulänglichkeit der Körperschaften für kaufmännische Arbeit.

Da ist zunächst hervorzuheben, daß es sich hier nicht um gewinnbringende, sondern rein gemeinnützige Tätigkeit handelt, für diese ist die Selbstverwaltung immer noch gelenkig genug. Und wenn man ihr schließlich doch im Interesse möglichster Verbilligung auch des gemeinnützigen Schaffens, vor allem aber für die im zweiten Abschnitt behandelte Erwerbspolitik, kaufmännischere Ausgestaltung wünschen will und muß, so ist selbst dies für die Liegenschaftsverwaltung möglich durch Absonderung und Bevollmächtigung besonders gebildeter Organe.

Ist das geschehen, dann treten gegenüber dem Privatunternehmen denn doch ganz bedeutende **Vorteile** hervor.

1) Avebury: Staat und Stadt als Betriebsunternehmer, 1909, Seite 45 ff.



Die Tage einer Stadt sind nicht karg bemessen wie die des Spekulanten, und hinter ihr steht die Steuerkraft von Generationen; so kann sie hinausgreifen in ferne Zeiten, braucht ihre Grundstücke nicht zu verkaufen, wenn Geldknappheit eintritt, kann es dagegen gerade mit gemeinnützigem Erfolge tun, wenn das Privatangebot den Boden zurückhält. Das viel erwähnte Risiko[2]) der Bodenunternehmung verteilt sich daher gerade bei ihr am besten. Die Stadt kennt die geheimen Baupläne, ihr ist der gewaltige öffentlichrechtliche Einfluß gegeben und sie vereinigt unter einem Dache die Handhabung aller städtischen Verwaltungszweige, die sie sämtlich demselben Ziele dienstbar machen kann. Und wenn wir im Laufe der Zeit in den großen Städten wenigstens eine zeitgemäßere Interessenvertretung der stimmfähigen Bürger haben werden, so zweifele ich garnicht daran, daß die außerordentlichen Leistungen von Ulm, Freiburg, Frankfurt, Essen u. a. auch auf bodenwirtschaftlichem Gebiete noch weit tatkräftigere Nachahmung finden werden, als es schon jetzt bei der steigenden Erkenntnis grundlegender Volkswohlfahrt geschieht.

Ja, man muß die Städte zu dieser Tätigkeit geradezu drängen, damit sich in praktischer Erfahrung die wirtschaftlich günstigste Organisation organisch herausbildet.[3])

Aber es ist nicht nur möglich und erwünscht, daß die Stadt auch privatrechtliche Bodenpolitik in diesem Sinne treibt, sondern die Gestaltung der Verhältnisse wird ihr dies sogar zur **Pflicht** machen. Denn wenn sie die im ersten Teil behandelten, scharfen, öffentlichrechtlichen Mittel anwendet, halte ich ein Zurückgehen der privaten Kapitalbetätigung im Grundstücksgeschäft für wahrscheinlich. Zwar wird das wohl nicht dauernd sein, aber zum mindesten wird die Spekulation schon aus taktischen Gründen es zunächst mit der künstlichen Schaffung von Geldmangel versuchen, die alten Preise durch Ausschluß jener neuen Konkurrenz hochzuhalten. Auch wird der Boden zurückgehalten und manch anderes Mittel angewandt werden.

In diese Lücken muß die Gemeinde einspringen. Die Herrschergewalt allein genügt heute eben nicht einmal mehr den größten Gebilden öffentlichen Rechts zur Durchführung ihrer Ziele; man denke an den Staat und seine Beteiligung im Bergbau!

Aus alledem ergibt sich die Forderung, daß die Städte die Aufschließung des Bodens, seine Vergebung, ja nötigenfalls auch den Woh-

2) In dem Weber („Boden und Wohnung") z.B. ein Hindernis für alle städtischen Liegenschaftsunternehmungen findet.

3) Vor allem z. B., um praktische Erfahrungen für eine Regelung der „gemischtwirtschaftlichen Verbände" zu sammeln.

nungsbau und die Vermietung solcher und anderer Anlagen als Unternehmerin in die Hand nehmen sollen und, soweit die Not es erfordert, auf einen finanziellen Reingewinn dabei verzichten müssen; er wird ihnen mittelbar doch zufließen.

Eine kommunale Monopolstellung auf irgend einem dieser Gebiete verschaffen zu wollen, wäre m. E. unwirtschaftlich. Mehr als eine wirklich freie Konkurrenz brauchen wir nicht zu erreichen, und gerade durch ihre Rückwirkung wird auch wieder die städtische Tätigkeit nur förderlich angeregt werden können.[4])

Und nun zu den einzelnen Maßnahmen und ihrer wirtschaftlichen Handhabung.

III. Landerschließung.

Durch die Fluchtenlegung haben die Städte schon einen maßgeblichen Einfluß auf die Baulanderschließung. Hier fragt es sich, ob sie auch die Durchführung der letzteren als Unternehmerinnen im breiten Umfange selbst veranlassen sollen. Also den Bau des Wegenetzes der Wasser-, Kanal-, Lichtanlagen, sowie die Einebnungsarbeiten. Es erscheint dringend erforderlich; nur so ist eine genügende Einheitlichkeit, Gediegenheit und Vermeidung mancher vorzeitigen nutzlosen Ausgabe gesichert; während es, ganz abgesehen von den vielen prozessualen Schwierigkeiten, auch wirtschaftlich stets sehr fraglich bleibt, ob es den Städten gelingen wird, Terrainunternehmer zur Erfüllung ihrer etwaigen vertraglichen Verbindlichkeiten dieser Natur anzuhalten.

IV. Landverkauf.

Aber die Städte können weitergehen und ihr eigenes Land für bodenpolitische Ziele verwerten.[5]) Wollen sie dabei wirklich dauernden Erfolg erringen, so müssen sie sich einen bleibenden Einfluß auf die Ausnutzung wahren. Es erscheint mir daher ein bedauerlicher Rückfall in die kurzsichtige Bodenwirtschaft des vorigen Jahrhunderts, wenn die Kommunen auch heute noch ihr Land als Bauplätze einfach verkaufen. Sie vermögen den Markt damit augenblicklich wohl zu beeinflussen; sobald die Grundstücke aber in das Eigentum privater oder nicht gemeinnütziger Gesellschaften gelangen, setzt die Preistreiberei umso gewaltiger ein. Ja, in der klaren Voraussicht, daß solches geschehen muß, neigen die Städte dann selbst dazu, jenen Gewinn im

4) Ein Monopol verlangt z. B. selbst von Mangold nicht, trotz seiner sonst sehr weitgehenden Forderungen für die öffentliche Stadterweiterung („Städt. Bodenfrage", S. 469).

5) Ueber Beschaffung und Verwaltung des nötigen Landes vergl. den letzten Abschnitt.



Preisaufschlag schon sich selbst zu sichern, und es trifft sie dann mindestens der gleiche Vorwurf, wie er jüngst zu wiederholten Malen gegen einige Zweige der Staatsverwaltung erhoben wurde. Selbst der teure Eigenerwerb bietet nur eine geringe Entschuldigung, ebenso wie der allerdings nicht zu bestreitende Umstand, daß unser Privatrecht selbst im Liegenschaftswesen der getreue Abklatsch einer allzu individualistisch-unabhängigen Auffassung vom Einzelwesen ist.

Denn wir haben immerhin eine Reihe von kleinen Mitteln, deren geschickte Verwendung selbst bei einer Veräußerung gleichwohl die bodenpolitischen Ziele ziemlich sicher stellen kann.

In obligatorischer Form kann bei dem Verkaufe jeder Wunsch der Stadt zur Verpflichtung des Käufers erhoben werden, vor allem eine Regelung der Bebauungsdichte, Höhe, Ausführungsart und die Zeit der Bebauung; letzteres wird vor allem eine geeignete Maßnahme zur schnellen Steigerung der Wohnungskonkurrenz sein.[6])

Einen Zwang zur Innehaltung der Verpflichtungen wird man nur durch Vertragsstrafen erreichen, deren einfache Vereinbarung vor allem gegenüber industriellen Unternehmungen hinreichend sein mag, in den sonstigen Fällen, vor allem beim Wohnungsbau, werden die Städte auf Sicherungshypotheken nicht verzichten können. Das bedeutet eine wirtschaftliche Krediterschwerung, und deshalb werden die Sicherungshypotheken meist an die zweite Stelle oder noch weiter zurücktreten müssen.

Damit beginnt die Schwierigkeit, praktisch den Schuldner zur Erfüllung zu zwingen. Das Grundstück ist eben nun einmal im freien Verkehr; der Schuldner kann es veräußern, ein weiterer Einfluß auf das Grundstück ist damit abgeschnitten.

Auch der Versuch hier mit dem Vorkaufsrecht der Gemeinde Sicherungen zu verschaffen, ist ungeeignet, da dieses durch Nebenabreden für die Stadt wirtschaftlich ganz unbenutzbar gemacht werden kann.

V. Beschränkt-persönliche Dienstbarkeit.

Ein sehr viel erfolgreicheres Hilfsmittel ist dagegen schon in der beschränkt-persönlichen Dienstbarkeit zu finden, die die Stadt bei Grundstücksverkäufen und sonstigen passenden Gelegenheiten mit dem

6) Die Regierung, der ja der gesamte bebaubare Boden in Kiautschou gehört, vereinbart sogar mit jedem Käufer einen vollständigen Benutzungsplan, bei dem die Bauausführung durch automatisches Ansteigen der Grundwertsteuer bis zu 24 v. H. erzwungen wird. Anderes Land wird nur pachtweise hergegeben. — Vortrag des Dr. W. Schrameier, der seinerzeit bei Erwerbung der Kolonie die bodenpolitischen Maßnahmen einleitete. (Kongr. f. Städtewesen, Düsseldorf, 1912, Seite 179 f.)

(neuen) Eigentümer abschließen und grundbuchlich eintragen lassen kann. Sie wirkt dinglich und gibt der Gemeinde das Recht, die Vornahme gewisser vertraglich zu bestimmender Handlungen auf den betreffenden Grundstücken zu untersagen oder es selbst in einzelnen Beziehungen benutzen zu dürfen.[7])

Ihre Grenze findet diese Beschränkung in dem Erfordernis, daß sie im privatwirtschaftlichen Interesse der Stadt gelegen sein muß.[8]) Andere, vor allem rein soziale und öffentlich-rechtliche, Interessen genügen nicht. Ein privatwirtschafliches ist nun in sehr zeitgemäßer Auslegung neuerdings schon als gegeben anerkannt, wenn die Dienstbarkeit geeignet ist, die Anziehungskraft der Stadt zu stärken.[9]) Damit kann die Gemeinde sich einen Anspruch darauf eintragen lassen, daß die betreffenden Grundstücke in der Bebauung und gewerblichen Ausnutzung beschränkt bleiben, daß Gärten und Freiflächen unbebaut gelassen und vom Hauptgrundstücke nicht getrennt werden dürfen. So kann man einer Gegend die Eigenart der Garten-, Villen- oder gesunden Mietwohnsiedlung weitgehend sichern.

Damit ist aber noch nicht genug erreicht. Es muß vor allem auch auf die Behausung, Wohnweise und Miethöhe Einfluß gewonnen werden. Dies läßt sich wenigstens in gewissem Umfange erreichen.

Wenn für den städtischen Kreditfonds, von dem unten gesprochen wird, die statutarische Bestimmung aufgenommen ist, Hypotheken lediglich unter gewissen Voraussetzungen geben zu dürfen, z. B. nur gemeinnützigen Bauten, deren Inneres bestimmten Forderungen entspricht, so liegt eben in der dauernden Erfüllung dieser letzteren ein wirtschaftliches Interesse der Stadt, sobald sie eine Beleihung vorgenommen hat; denn sonst würde sie das Geld aus dieser Anlage eben wieder herausziehen müssen.[10])

7) § 1090 BGB. — Wenn die Stadt dies als Eigentümerin eines Grundstücks tut (subjektiv dingliche Dienstbarkeit), kommen die gleichen Gesichtspunkte in Betracht, nur ferner noch die, die sich eigens aus den Beziehungen ihres Grundstückes zu dem „dienenden“ ergeben (§ 1018).

8) Allerdings ist § 1019 BGB., aus dessen analoger Anwendung dies zweifellos folgen würde, im § 1090, 2 BGB. für die beschränkt-persönliche Dienstbarkeit gerade nicht als entsprechend maßgeblich erklärt. Bislang hat aber die Rechtsprechung ständig an diesem Erfordernis festgehalten, z. B. KG. E. 29. VI. 1908, Zeitschr. f. Wohnungswesen, 1912, Seite 281, und vom 18. III. 1912, daselbst — sowie jüngst: KG. E. vom 3. IX. 1912 im PrVBl. 34, 31. — Und man wird m. E. dem beitreten müssen, denn aus dem rechtlichen Begriff „Grunddienstbarkeit“ (§ 1090) folgt diese Voraussetzung schon.

9) Vergl. die letzgenannte Entscheidung.

10) In ähnlicher Weise ist schon für die Landesversicherungsanstalt entschieden. KG. E. vom 18. III. 1912, Zeitschr. f. Wohnungswesen, 1912, Seite 282.



Allerdings sind Hypothekenschulden über kurz oder lang immer rückzahlbar, und damit entfiele das privatrechtliche Interesse und also der städtische Einfluß.

Indes es gibt weitergehende Rechtsinstitute als das gemeine Darlehn, die eine solche einseitige Ablösung durch den Schuldner (Grundstückseigentümer) ausschließen, und neben diesen, die nun zu betrachten sein werden, ist die subjektiv persönliche Grunddienstbarkeit in vorgenannter weitgehender Form völlig gesichert, sodaß wir sie und ihre Wirkung immer mithinzudenken können.

VI. Das rollende Wiederkaufsrecht.

Die Städte können sich beim Verkauf ihres Bodens das Wiederkaufsrecht vorbehalten, durch dessen Ausübung sie dem erstmaligen Käufer gegenüber den Anspruch auf Rückübereignung des Grundstücks erlangen, und zwar gleichgültig, ob es inzwischen mit irgend welchen Baulichkeiten bestellt worden ist. Der Käufer befindet sich damit in einer völlig abhängigen Stellung, und zwar kann die Dauer dieses Zustandes vertraglich auf beliebige Fristen festgesetzt werden.[11])

Hierdurch ist zwar zunächst nur ein lediglich zwischen Stadt und erstem Käufer bestehendes Recht geschaffen, das noch nicht dinglich gegen dritte Erwerber des Grundstücks wirken würde. Es kann jedoch in beschränktem Maße verdinglicht werden durch Eintragung einer — die Rückübertragung sichernden — Vormerkung im Grundbuch.[12])

Da alle nach der Vormerkung eingetragenen Verfügungen der Verwirklichung des Wiederkaufs gegenüber unwirksam sind, kann die Stadt die Herstellung des ehemaligen Rechtszustandes in vollem Maße mit dinglicher Wirkung durchsetzen.[13])

11) §§ 497 ff. und 503 BGB.

12) §§ 883, 888 BGB. — Die Grundlage für den Anspruch der Stadt liegt nämlich rechtlich schon im ersten Verkaufsvertrag, der das Wiederkaufsrecht vorbehielt, ist also von vornherein gegeben, sodaß die Eintragung der Vormerkung für den zukünftig durch einseitige Wiederkaufserklärung auszulösenden Anspruch der Stadt zulässig ist.

13) Soweit nicht etwa mit Genehmigung der Stadt ein Vorrang für andere Eintragungen eingeräumt ist oder daraus, daß die Stadt trotz Eintragens einer ihr bekannten, ihren Anspruch beeinträchtigenden grundbuchlichen Änderung von ihrem Rückkaufsrecht längere Zeit keinen Gebrauch gemacht hat, nach „Treu und Glauben“ (§§ 157, 242 BGB.) zu folgern ist, daß sie stillschweigend jene Aenderung auch für sich als gültig anerkannt habe. — Vergl. hierüber Ermann, DJZ. 15, 562. —

Hierin liegt eben gerade die weiter unten (Seite 75) besprochene Notwendigkeit begründet, das Wiederkaufsrecht geltend machen zu müssen (z. B. bei Veräußerungen), nur um es selbst und seine volle Wirkung zu erhalten.

Die wirtschaftliche Handhabung[14]) einer derartig gebundenen Bodenvergebung darf natürlich die Ausübung des Rückkaufs nicht in das völlig freie Belieben der Stadt stellen; muß vielmehr dem Käufer, schon um ihn kreditfähig zu erhalten, ein möglichst ungestörtes, langdauerndes Eigentum verschaffen; während das Wiederkaufsrecht zu beschränken ist auf das Eintreten solcher Verhältnisse, die eine weitere Verwirklichung der beabsichtigten Bodenpolitik unmöglich machen würden. Vor allem gilt letzteres von jedem Eigentumswechsel (Veräußerung, Erbgang usw.).

Dementsprechend ist die Frist so weitgehend zu greifen, daß einer dieser Rückkaufsfälle bei jedem Menschen einmal eintreten muß; zur Erhaltung ihrer Rechte hat die Stadt dann den Wiederkauf vorzunehmen und kann so den neuen Erwerber zur Eingehung eines gleichen Vertrages zwingen (rollendes Wiederkaufsrecht).[15])

Des weiteren sind als Rückkaufsanlaß geeignet die Entfremdung des Grundstücks von der vereinbarten Benutzungsart (gewerbliche Anlagen, Schankbetrieb, Schlafgängerwesen) und vor allem ein Steigern der Mieten über den vom Magistrat zu genehmigenden Satz.

So können sämtliche schlechten Folgen der englischen Lease-Hold z. B. ausgeschlossen werden.[16])

Weitere Beschränkungen werden tunlichst nur durch beschränkt persönliche Dienstbarkeiten und Vertragsstrafen gesichert. In erweitertem Maße gilt dies noch gegenüber dem an industrielle Unternehmungen zu Wiederkauf vergebenen Boden, bei dem sich der eigentliche Rückkauf auf die Abveräußerung oder Benutzung zu Wohnzwecken beschränken kann.[17])

Da die Stadt des Grundstückes sicher ist, kann sie die Abzahlung des Kaufpreises dem Käufer so günstig gestalten, wie es ihr selbst noch gerade möglich ist. Ulm beansprucht z. B. nur eine Anzahlung von

14) Das Nachfolgende gilt auch vom Erbbau und Rentengut mit gewissen dort erwähnten Besonderheiten.

15) Der Zeitraum von 100 Jahren ist daher der gegebene (Ulm z. B.). — Vergl. auch Anm. 13.

16) Die Lease — ein erbbauähnlicher Rechtszustand, in dem z. B. ganz London auf dem Boden weniger Familien erbaut ist — läßt einen Einfluß auf die Benutzungsart nicht zu, läßt das Gebäude dagegen bei Ablauf der meist auf 99 Jahre eingegangenen Periode entschädigungslos in das Eigentum des Bodeneigners fallen. Dies führt, vor allem gegen Schluß der Leihzeit, zu einem übermäßigen Mietschlächterwesen und zum völligen Verkommen der Gebäude.

17) Sehr gute Erfolge hat Ulm gerade in dieser Beziehung gehabt; also auch die gewerblichen Betriebe können sich sehr wohl mit gebundenem Boden befreunden — vergl. von Wagner: Die Tätigkeit der Stadt Ulm.



10 v. H., eine Verzinsung von 3 v. H. und Tilgung von 2½ v. H., gestattet aber freiwillige weitere Rückzahlungen, die meist sehr bald erfolgen, während auf eine Tilgung ganz verzichtet wird, sobald die Hälfte amortisiert ist; der Zinssatz darf dann allerdings auf die landesübliche Höhe gesteigert werden.

Die Festsetzung des Rückkaufpreises wird am besten von vornherein einer Schiedskommission vorbehalten, die dereinst ihrer Schätzung den Bodenkaufpreis sowie die Erstellungskosten etwaiger Gebäude zugrunde legt und nach dem dann noch bestehenden Werte ihre Taxe richtet. Hierdurch wird der Käufer (entgegen der englischen Lease) an der möglichsten Instandhaltung interessiert.

Dagegen ist aller Spekulationsgewinn, alle ungerechte Preissteigerung, jede bodenpolitisch unerwünschte Ausnutzung verhindert.

Eine bedeutende Schwierigkeit bildet die Beleihung des so gebundenen Bodens. Der Darlehnsgeber weiß weder, wann die Stadt in die Lage kommen wird, ihr Rückkaufsrecht geltend machen zu können, noch ob sie es dann tun wird. Diese Gesichtspunkte sind aber ausschlaggebend für die Tilgungsraten, denn Hypotheken werden auf gebundenem Boden im allgemeinen nur mit Amortisationszwang erteilbar sein.

Eine Sicherung kann geschaffen werden durch Gewährung des Vorrangs vor der Rückkaufsvormerkung. Damit ist zugleich den Städten der sehr erwünschte Einfluß gegeben, mittelbar auf die Bebauung zu wirken; soweit letztere im wirklichen Vorteil des Bodens gelegen, haben sie selbst ja nur ein Interesse an jeder Begünstigung. Sehr geeignet erscheint auch die weitere Bestimmung, daß die Stadt dem Käufer beim Rückkauf nur denjenigen Betrag des Preises auszuzahlen habe, der alsdann die auf dem Boden lastenden Schulden übersteigt; während der Stadt das Recht eingeräumt wird, mit dem zurückgehaltenen Reste jene Gläubiger zu befriedigen (insbesondere die Bauhandwerker!).

Erlangen die Gläubiger — soweit sie erst nach dem Kauf und Wiederkaufsvertrag Gläubiger werden — unmittelbar aus einer solchen Bestimmung auch noch keinen unmittelbar gegen die Stadt gerichteten Anspruch, so können sie sich doch erstens vom Käufer seine Forderung gegen die Stadt verpfänden lassen, ferner mit der Stadt auch betreffs Befriedigung aus dem einzuhaltenden Reste obligatorische Verträge schließen.

Gleichwohl wird die Gemeinde in breitem Umfange selbst als Kreditgeberin gerade für den von ihr ausgegebenen gebundenen Boden in Betracht gezogen werden müssen. Aber hier dürfte sie als Gläu-

b gerin besonders gesichert sein, denn nötigenfalls kann sie ja mit dem Rückkaufspreis aufrechnen.

Die bislang mit dem Wiederkaufsrecht erzielten Erfolge sind vorzügliche.

In gesundheitlicher Beziehung genügt wohl der Hinweis darauf, daß die Sterblichkeitsziffer in den von Ulm erstellten und zum Rückkauf ausgegebenen Arbeitereigenhäusern, in denen jetzt rund 2500 Personen wohnen, bis 1912 unter 10 v. T. herabgesunken ist gegen eine Gesamtsterblichkeit von 15 v. T., wobei noch zu beachten bleibt, daß grundsätzlich nur kinderreiche Familien aus dem Stande der Arbeiter, unteren Bediensteten und kleinen Gewerbetreibenden bei der Vergebung berücksichtigt werden.[18])

Gesamtwirtschaftlich sind derartige Bodenvergebungen natürliche Sparbüchsen an Lebenskraft und Kapital, ja die Städte können dies durch besondere Maßnahmen noch weiter ausgestalten.[19])

Man hat dem Wiederkaufsrecht — wie dem Erbbau und dem Rentengut — den Vorwurf gemacht, daß es ein unerträglicher Hemmschuh für alle minder und mittel wohlhabenden Leute sei.

Gewiß ist zuzugeben, daß gebundener Boden weniger leicht verkäuflich ist als freier, zumal gegen Ende der Vergebungszeit. Aber wirklichen Härten läßt sich m. E. vorbeugen durch die Bestimmung, daß in gewissen Fällen auch dem Käufer ein Anspruch auf Ausübung des Wiederkaufs durch die Stadt zustehen soll, z. B. im Falle einer Beamtenversetzung, sowie des Erbgangs.

Sodann kommt es meiner Ansicht nach weniger gerade darauf an, die einzelne Person an eine eigene Scholle zu binden, wie vor allem die Familie; auch darauf läßt sich vertraglich Rücksicht nehmen,[20]) sodaß z. B. auch das Familienhaupt selbst bei eintretenden Krisen auswärts arbeiten kann.

Daß im übrigen aber die Seßhaftmachung wirtschaftlich, moralisch, gesundheitlich, sozial und politisch das größte Bedürfnis heute und stets ist und eine der Hauptaufgaben aller Bodenpolitik bildet, kann

18) von Wagner: Tätigkeit der Stadt Ulm. Seite 60.
Derselbe: Vortrag auf dem Städte-Kongreß zu Düsseldorf, 1912, Seite 12 f.

19) Ulm gestattet z. B. Ratenzahlungen schon von Wohnungsanwärtern, die es verzinst, gewährt ferner den Hausbewohnern bei Krankheit Stundung der Abzahlungen und besonders verzinsliche Darlehen. Hinreichende Deckung findet die Stadt in der Gebundenheit des Bodens immer.

20) Z. B. durch Gewährung eines Vorzugsrechts auf Vergebung an nachfolgende Familienmitglieder.



nur zerrüttende Agitation bestreiten; vornehmlich ist es gegenwärtig Sache der städtischen Bodenpolitik, da hier die Entfremdung am leichtesten und vorgeschrittensten ist.

Daß es auch dem Streben des Volkes selbst entspricht, sich Eigentum an Haus und Garten zu verschaffen, soweit es irgend dazu imstande, beweist schon das Drängen nach solchen Ansiedlungen, mit deren Herstellung der Nachfrage nie gerecht zu werden ist.

Da beim Wiederkaufsrecht der Boden vom Käufer mitgekauft wird, kommt diese Grundstücksvergebung natürlich nicht für die Minderbemittelten in Betracht.

Eine gewisse Mißlichkeit liegt schließlich in dem Umstande, daß die Stadt, lediglich um ihr Wiederkaufsrecht und ihren vollen Einfluß nicht untergehen zu lassen, gezwungen ist, in Zeitpunkten und Fällen Gebrauch davon zu machen, die weder ihr selbst noch dem Eigentümer wirtschaftlich passen. Es fehlt eben die Dinglichkeit des Rechts, die dem ganzen Gebilde eine weit größere Sicherheit und wirtschaftliche Ruhe verleihen würde.

Darin glaube ich den eigentlichen Grund dafür zu finden, daß das Wiederkaufsrecht trotz des hervorragenden Ulmer Vorbildes, bislang weniger Anwendung findet als z. B. das Erbbaurecht, obwohl letzteres in der Beleihungsfähigkeit noch schlechter dasteht.

VII. Rentengut.

Die soeben vermißte Dinglichkeit des Rückkaufs können die Städte sich in jeder Weise in Preußen durch Rentengutsausgebung sichern. Dem ist vor allem noch der Umstand förderlich, daß eine gute gesetzliche Grundlage vorhanden, die die Aufstellung künstlicher juristischer Vertragsformen überflüssig und die Handhabung einfacher gestaltet.

Und zwar bin ich der Ueberzeugung, daß diese Gesetzgebung in jedem Umfange für die bodenpolitischen Ziele der Städte anwendbar ist. Das erscheint allerdings vielfach nicht erkannt zu sein, denn die Ausgabe von bloßen Bauplätzen nach Rentengutsrecht ist m. W. noch garnicht angewandt.

Art. 62 des EG. BGB. erklärt: „Unberührt bleiben die landesgesetzlichen Vorschriften über Rentengüter." Das Reichsrecht enthält sich jeglicher Begriffsbestimmung und Grenzziehung, vielmehr ist aus der einfachen Aufrechterhaltung der „landesrechtlichen Vorschriften über Rentengüter" überhaupt zu folgern, daß das Reichsrecht sich hinsichtlich der Definition ganz einfach an die landesrechtliche Auffassung des

Wortes „Rentengut“ anlehnt, mindestens in dem Umfange, in dem sie damals bereits landesgesetzlich bestand.

Andernfalls hätte eine nähere Bestimmung des Begriffs, wie es doch sonst im Bürgerlichen Gesetzbuch grundsätzlich geschehen, auch hier gegeben werden müssen, um darüber hinausgehende landesrechtliche Auslegungen insoweit wenigstens aufzuheben.

Da das nicht geschehen, können wir den preußischen Begriff „Rentengut“ auch heute noch in vollem (damaligen) Umfange anwenden. Das für die ganze Monarchie grundlegende und damals schon bestehende preußische „Gesetz über die Rentengüter“ erklärt den Begriff „Rentengut“ im § 1: „Die eigentümliche Uebertragung eines **Grundstücks** gegen Uebernahme einer festen Geldrente (Rentengut), deren Ablösung von der Zustimmung beider Teile abhängig gemacht wird, ist zulässig.[21])

Es ist also durchaus nicht zutreffend, etwa aus dem gemeingewöhnlichen Gebrauch des Wortes „Gut“ als landwirtschaftlicher Ackernahrung zu folgern, daß auch dies nur unter „Rentengut“ zu verstehen sei; das widerspricht dem Wortlaut des § 1 („Grundstücke“ ganz allgemein). Das Gesetz von 1890 hat eben eine ganz umfassende Bedeutung; es ist weitergehend als das ihm vorangegangene rein landwirtschaftliche Ansiedlungsgesetz vom 26. IV. 1886, das „Stellen von mittlerem oder kleinem Umfange“ betrifft, weitergehend auch wiederum als das ebenfalls landwirtschaftliche Rentenbeförderungsgesetz vom 7. VII. 1891, das die Einschränkung auf „Rentengüter“ von mittlerem und kleinerem Umfange enthält. Ich glaube daher, unter den allgemeinen Begriff „Rentengut“ auch lediglich **Bauplätze** mit oder ohne Gebäude, mit kleinem oder auch gar keinem Garten sehr gut fassen zu können.[22])

Die Städte sind also in der Lage, auch solche Grundstücke ihres Eigentums rentengutsmäßig zu veräußern. Zwar ist die Mitwirkung der Generalkommission und Rentenbank nicht möglich; das ist aber wirtschaftlich bei einer derartigen Vergebung gerade von geringster Bedeu-

21) Gesetz vom 27. VI. 1890 (Ges.-Sammlg. 209). — Gleicher Wortlaut auch im preuß. AG.BGB., Art. 29, § 1, aufrecht erhalten!

22) Dem scheint auch die für das letztgenannte Gesetz ergangene Verfügung an sämtliche Generalkommissionen vom 16. XI. 1891 (MinBl. f. d. i. V. 91, 236) unter Nr. 3 zu entsprechen, wo derartige „städtische“ Grundstücke als nicht mitbetroffen ausdrücklich ausgenommen sind. Jedenfalls kann man diese auf das Rentenbeförderungsgesetz gemünzte Verfügung aber nicht etwa gegen meine aus dem älteren Rentengutsgesetz entnommene Begriffsbestimmung anführen, wie es der hier augenscheinlich schwankende Kommentar von **Peltasohn** („Rentenguts- und Anerbenrechtsgesetzgebung“, Anm. 4 zu § 1, Seite 35) offenbar tun will, wodurch er seiner Anm. 1, Seite 34 und vor allem Anm. 3 zu § 1, Gesetz vom 7. VII. 1891 daselbst, Seite 45, selbst widersprechen würde.



tung, denn einmal ist die Auslegung von Bauplätzen mit fast gar keinen verwaltungstechnischen Schwierigkeiten verknüpft, andererseits braucht der Stadt ja garnichts an der Herausziehung ihres Kapitals aus dem Grundstück durch Rentenablösung zu liegen. Der Verzinsung und Tilgung durch den Rentengutsnehmer ist sie gewiß und kann im übrigen genau so gut warten, wie es Baugenossenschaften tun.

Natürlich können die Städte auch Rentengüter mit so umfangreicher Landbeigabe auslegen, daß man sie, wenngleich vielfach städtischen Charakters, doch als ländliche **Ackernahrung** von mittlerem oder kleinerem Umfange auffassen kann. In solchem weit kostspieligerem Falle tritt die dann wichtige Möglichkeit ein, die Generalkommission und Rentenbank zur Hilfeleistung und Ablösung zu gewinnen. Gegenwärtig besteht hierfür die Mindestgrenze von 12,50 ar.[23])

Die große bodenpolitische Bedeutung der Rentengüter liegt weniger in der dauernden dinglichen Rente, die ja mit Genehmigung der Stadt bis auf ein Mindestmaß herabgesetzt werden kann,[24]) sondern in der Möglichkeit, für die Stadt ein **einem jeden Eigentümer gegenüber wirkendes Wiederkaufsrecht** zu vereinbaren und im Grundbuche eintragen zu lassen, das selbst dann fortbesteht, wenn etwa die Rente später ganz getilgt wird.

Abgesehen von dem gesetzlichen Rückkaufsfalle des Verkaufs oder sonstiger Uebertragungsverpflichtung, sowie der Zwangsversteigerung, kann der Rentengutsvertrag auch hier an die Nichterfüllung einer in ihm gesetzten Verpflichtung die Rückkaufsberechtigung knüpfen, die Vormerkungseigenschaft hat.[25])

So kann die Stadt sich hier für alle Zeit jene gleichen bodenpolitischen Einflüsse sichern, die beim obligatorischen Rückkauf schon besprochen wurden, ohne daß sie aber jemals im Einzelfalle zur Geltendmachung gezwungen wäre.

Dagegen ist der Stadt, soweit sie selbst Kredit geben will, die Aufbringung des Beleihungskapitals hier sehr viel leichter, weil sie ihren Gläubigern nicht nur mit ihrem sonstigen Vermögen haftet, sondern der

23) Erlaß des Finanzmin. und des Min. f. Landwirtsch. vom 8. I. 1907 (Min.Bl. f. Landwirtschaft, Seite 27).

24) Preuß. AG.BGB. Art. 29. — Eine Rente von 1 ℳ genügt, wenn nur die Absicht, ein Rentengut zu gründen, besteht. Beschl. I. ZS. KG. I. X. 81. 08. / 22

25) § 3 a. a. O.

gesamte rentengutsmäßig ausgegebene Boden mittelbar und in gewissem Zeitumlauf erreichbar hinter ihr steht.

Ueber die wirtschaftliche Handhabung und Bedeutung rentengutsmäßiger Ausgabe von **Baustellen**, Häusern mit und ohne Garten, brauche ich also nichts mehr hinzuzufügen.

Eine ganz eigene bodenpolitische Wirkung erreichen die Städte jedoch darüber hinaus durch Ausgabe jener **mittleren und kleineren Stellen**, die sonst mit gebundener und doch eigentumsähnlicher Bodenvergebung nicht zu erzielen ist, da das rollende Wiederkaufsrecht zu gewagt im Verhältnis zu den großen auf dem Spiele stehenden Kapitalien sein würde, das Erbbaurecht, abgesehen von der noch größeren Beleihungsschwierigkeit, nur auf die Benutzung eines Hofs und angemessenen Gartens ausgedehnt werden kann. Bei beiden aber wäre ein schnelles Herausziehen der städtischen Gelder durch Vermittlung einer Einrichtung, wie es die Rentenbank ist, nicht möglich.

Die Ausgabe von **kleineren** Rentengütern wird vor allem von den Großstädten mit sehr viel Erfolg angewandt werden, um sich einen ständigen, gesunden Arbeiterstand heranzuziehen, dem die Güter zum täglichen Haushalte beitragen können und auch zur Ueberstehung von Krisen gute Dienste leisten.

Ich habe persönlich derartige städtische Arbeitersiedlungen in Gronau kennen gelernt, die zu 4000—4500 *M* ausgegeben waren und, obwohl auf Heideland angelegt, einen ganz außerordentlich guten Eindruck machten. Sie hatten auch nebenbei den recht guten Erfolg, den sonst mit den meist niederländischen Arbeitern aus dem Lande wandernden Lohn der dortigen großen Baumwollspinnereien im Inlande zu halten und seine Verwendung dem Gemeindeleben zuzuführen.

Gerade diese letztere Wirkung auf das **Wirtschaftsleben** gewinnt aber eine geradezu schöpferische Bedeutung für alle **kleinen**, vor allem ländlichen, **Städte**, die sich hier im Osten ja in ganz besonders bedrängter Lage befinden. Es kommen dabei natürlich nur lebensfähige Bauernstellen in Frage, kleinere Ansiedlungen dagegen lediglich für Angestellte aller Art, vor allem niedere und mittlere Bahn-, Postbeamte.

Die **innere Kolonisation** hat sich mit ihrer segensreichen Wirkung auf die Landbevölkerung, die Sicherung deutsch-völkischer und politisch-gesunder Zustände längst als das einzig wirksame Mittel erwiesen zur Erhaltung der ländlichen Hälfte unseres Volkes als des für sein künftiges Leben und Wirken notwendigen und darum maßgeblichen Grundstammes. Die neueste Statistik hat zudem ergeben, daß



der bäuerliche Grundbesitz nicht nur an Viehhaltung (auch Rindvieh)[26]) sehr viel mehr als der Großbesitz leistet, sondern ihm auch im Ackerbau nicht unterlegen ist.

Stehen wir also auf dem Standpunkt, die Bildung einer angemessenen Stufenleiter vom Großbesitz herab auf dem Lande zu erstreben, so findet meiner Ueberzeugung gerade die letzte Sprosse ihre beste Anlehnung an den kleineren und mittleren Städten (Landgemeinden); wie der kleine Bauer auch bei weitem den besten Uebergang zur mittleren Stadtbevölkerung bildet. Man muß daher sowohl vom Standpunkte der inneren Kolonisation wie dem der städtischen Boden- und Wirtschaftspolitik mit allen Mitteln darauf drängen, daß gerade rings um die Städte eine Kranzbesiedelung mit Bauern stattfindet, und das „städtische" Rentengut bildet die vorzüglichste Lösung.

Der Vorteil für beide Teile liegt auf der Hand. Für den Bauern bildet die Stadt den natürlichen, nächstliegenden und für seine Kraft allein erwünschten Absatzmarkt; ihr steigender Bedarf ist sein fester Rückhalt, ihre Nähe seine beste Stütze in mechanischen, technischen, wirtschaftlichen Bedürfnissen.

Für die Stadt bietet ein derartiger Kranz vieler leistungsfähiger, aber doch auf sie angewiesener Landbewohner gesamtwirtschaftlich eine Fülle dauernder Nachfrage jeglicher Art und umgekehrt die beste Darbietung der notwendigen Bodenerzeugnisse. Angebot und Nachfrage dieser Schichten wird nie an der Klein- und Mittelstadt vorübergehen, stets aber daselbst eine den Verhältnissen gerecht werdende Leistungsfähigkeit finden.

Die vielfachen Klagen aller kleinen Städte, daß ihnen die Ausdehnung der Verkehrsnetze nur Schaden brächte durch Ablenkung der ländlichen Angebote und Nachfragen nach den Großstädten, führen in einer der Hauptwurzeln auf den Mangel kleiner Kranzsiedelungen zurück, durch die derartige Nachteile ausgeschaltet würden; insofern sind diese Klagen berechtigt.

Die wirtschaftliche Rückwirkung gerade der Kranzsiedelung ist durch die Tätigkeit der Ansiedlungskommission statistisch zur Genüge erwiesen. Ich verweise z. B. auf die anliegende Gegenüberstellung von Ansiedlungs- und Nicht-Ansiedlungsstädten.[27])

---

26) Der Großgrundbesitz **kann** seine **Rind**viehhaltung wohl noch bedeutend vermehren, nur hat er bislang sich wirtschaftlich nie dazu genötigt gesehen. Vorauseilen wird ihm der bäuerliche Besitz aus wirtschaftlichen Gründen auch hier immer, wenngleich er im Osten wenigstens in der Zuchtfrage immer auf den Großgrundbesitz angewiesen bleiben wird.

27) Vergl. Arch. f. inn. Kolonisation, 1910, Seite 105. Vergl. dort ins-

Hinsichtlich der Stadterweiterung kommt noch bei eigener Rentengutsausgabe der Städte hinzu, daß das notwendig bei weiterer Ausdehnung für Bauzwecke in Betracht kommende Land der Stadt gesichert ist und ebenso wie beim rollenden Wiederkaufsrecht jeder Preistreiberei entzogen werden kann. Gerade in der Unmöglichkeit einer gesunden Ausdehnung wegen großer vorgelagerter Güter liegt schon vielfach der Grund zur mangelnden Entwicklungsfähigkeit unserer Städte.

Es gibt wohl kaum eine wirtschaftlich so günstige Anlage städtischer Mittel als gerade in Rentengütern jeder Art und Größe; jegliche Erleichterung — und im allgemeinen jede Schuldaufnahme — kann hier grundsätzlich gutgeheißen werden; — ja man müßte die Städte geradezu dazu drängen, da wir bodenpolitisch hierin das vollkommenste privatrechtliche Machtmittel der Gemeinden zu erblicken haben, es gleichzeitig auch finanzwirtschaftlich auf die Dauer das günstigste ist.

Mißlich ist natürlich der gegenwärtig sehr hohe Kursverlust bei etwaigen Rentenablösungen; ihn aber kann man m. E. in erster Linie durch Anleiheaufnahme mit Fug und Recht auf die Schultern künftiger Generationen schieben, denen die Segnungen einer derartigen Bodenpolitik ja gerade zugute kommen sollen und werden.

Gerade im Anschluß an die innere Kolonisation komme ich noch einmal auf die Frage: wie ist das nötige Land zu ver-

---

besondere die außerordentlichen wirtschaftlichen Steigerungen in den Ansiedlungsstädten.

Gegenüberstellung von 7 Ansiedlungs- und 8 Nichtansiedlungsstädten:

Schönsee, Briesen, Gnesen, Janowitz, Mogilno, Wreschen, Wongrowitz-Christburg, Stuhm, Santomischel, Grätz, Rawitsch, Krotoschin, Kosten, Zerkow: Städte mit gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen und Bedingungen zur Zeit der Gründung der Ansiedlungskommission.

	Einkommensteuer Soll		Zunahme v. H.	Ergänzungssteuer Soll		Zunahme v. H.
	1900	1905		1900	1905	
Ansiedlungsstädte	145533	172825	18,75	20519	25745	25,47
Nicht-Ansiedlungsstädte . .	146603	160912	9,76	22415	24016	7,14

	Gebäudesteuer Soll		Zunahme v. H.	Gewerbesteuer Soll		Zunahme v. H.
	1900	1905		1900	1905	
Ansiedlungsstädte	86174	99608	15,6	36874	41061	11,36
Nicht-Ansiedlungsstädte . .	60111	64526	7,3	31163	35093	10,66

schaffen, die heute für unsere ganze ländliche Ansiedlung und damit für die Zukunft unseres Staates maßgebliche und verhängnisvolle Frage.

Die Ansetzung von Ansiedlern kann nur dann überhaupt eine gesunde genannt werden, wenn wir sie heute schon so ansetzen, daß sie auch ein Zurückgehen heutiger Lebensmittelpreise, daß sie schwere wirtschaftliche Stürme ertragen können, ohne in ihrer Existenz zweifellos von vornherein dem Untergang geweiht zu sein.

Ein Ankauf zu heutigen Landpreisen läßt eine derartige gesunde Ansetzung von vornherein unmöglich sein, wenn eben nicht der Ansiedelnde (Kommune, Staat usw.) mit ungeheueren eigenen Verlusten die Grundstücke den Ansiedlern weit unter dem Selbstkostenpreise abgeben will. Unser Ziel muß sein, eine allgemeine Maßnahme zu treffen, durch die auf dem ganzen Grundstücksmarkt die Preise dem Ertragswert angenähert werden, also letzteren nicht bedeutend übersteigen, und zwar muß diese Annäherung selbsttätig sein, das heißt: die Nachfrage muß sich gezwungen sehen, keine höheren Angebote zu machen. Irgend etwas Ungerechtes kann ich in einer solchen Beschränkung nimmermehr erblicken, ich kann niemand irgend ein Anrecht darauf zuerkennen, aus einem der allernotwendigsten Faktoren unseres Staates im Verkehr einen Preis herauszupressen, der weit über den Ertragswert hinausgeht, und das noch gerade in dem Augenblick, wo er selbst es aufgibt, als Landwirt auf diesem Grundstück tätig zu sein und als Verkäufer in völlig unlandwirtschaftlicher Weise und in durchaus börsenmäßigem Kapitalismus Geldvorteile zu ziehen versucht, die nicht in der landwirtschaftlichen Stärke des Bodens liegen.

Wäre es ein gleichgültig Ding, mit dem solches geschehe, man könnte der Verblendung ihren Lauf lassen. Hier handelt es sich aber um die wertvollste Grundlage unserer Volkskraft, auf der eine geordnete Wirtschaft erforderlich ist und erhalten bleiben muß; ihr Feind und Untergang ist aber solche Preistreiberei, denn unter ihrem Banner ziehen reiche Leute vom Lande fort, die auf ihm es nie gewesen sind, und vielleicht reich gewesene Menschen treten an ihre Stelle, um auf einem nunmehr belasteten, armen Boden arm zu werden und drum nichts sehnlicher wünschen, als ihn noch einmal vorteilhaft zu verkaufen, um ihr Geld wieder zu bekommen, und unter deren so orientierten Wirtschaft aller landwirtschaftlicher Fonds, alle Festigkeit, die Seßhaftigkeit des Volkes und das persönliche Verhältnis verloren gehen. Während wir dahin streben müssen, ohne Verluste aufs Land gelangen zu können und verfügbare Reichtümer dem Betriebskapital und Meliorationen einzuverleiben, also die Landwirtschaft damit zu stärken.

Ich kann eine Erreichung dieses Zieles nur in einem staatlichen Vorkaufsrecht erblicken, das der Staat bei jedem Verlassen des Bodens (Verkauf, Schenkung) auszuüben berechtigt sein muß; aber damit ist es allein nicht getan, denn es läßt sich umgehen. Dieses Vorkaufsrecht muß von vornherein im Preise begrenzt sein, und zwar nach dem Ertragswert, den es — nicht allzuviel — mit einem bestimmten Prozentsatz zu übersteigen hat.

Der Ertragswert muß dazu in fortlaufender, z. B. dreijähriger, Schätzung mit Selbsteinschätzungsrecht festgestellt und jedermann zugänglich sein.

Nur mit dieser Maßnahme werden wir auf dem Grundstücksmarkt allgemein zu vernünftigen Preisen zurückkehren; alle anderen Mittel erscheinen mir aussichtslos; und es ist höchste Zeit, daß dieses Recht dem Staat unbeschränkt verliehen wird. In gleicher Weise wird damit der Landwirtschaft gedient, vor allem auch eine selbsttätige Verschuldungsgrenze errichtet, da den Ertragswert übersteigende Belastungen ausfallen, und andererseits wird dem Staat sowie mittelbar den Kommunen usw. das Ansiedlungswerk ermöglicht.

VIII. Erbbau.

Zwischen dieser durch Wiederkaufsvorbehalt gebundenen Eigentumsverschaffung und der bloßen Grundstücksverpachtung steht das Erbbaurecht, das vererbliche und veräußerliche Recht an einem Grundstück, auf oder unter seiner Oberfläche ein Bauwerk zu haben. Daran anschließend kann auch noch das Nutzungsrecht für Garten und Hofraum in dieser Rechtsform gegeben werden.[28])

Jene bodenpolitischen Nebenabreden und Einflüsse auf Benutzung und Gewinnerzielung, die mit den bislang besprochenen Bodenvergebungen zu gebundenem Eigentum vereinbar erschienen, können rechtlich durchweg auch mit dem Erbbau verbunden werden. Es kommt daher hier nur noch darauf an, aus gewissen Eigentümlichkeiten dieser Rechtsgestaltung die Umstände zu folgern, unter denen die Stadt gerade zur Erbbauausgabe mit mehr Erfolg greifen wird.

Im Gegensatz zu den zuvor behandelten wirklichen Veräußerungen verbleibt das Eigentum am Grundstück (und an etwa schon auf ihm stehenden Gebäuden) der Stadt, während vom Erbbauer nunmehr erstellte Anlagen in sein Eigentum übergehen kraft des einem Grundstück selbst gleichbehandelten, eigentumsähnlichen Erbbaurechts. — Grundstück und Erbbaurecht (samt Erbbaurechtsgebäude) stehen sich also in wirtschaftlicher Wechselbeziehung gegenüber, es können daher die aus-

28) BGB. §§ 1012 und 1013.

nutzungseinschränkenden Nebenabreden hier auf jeden Fall immer als subjektiv-dingliche Dienstbarkeiten bestellt werden.[29])

Die Ausgestaltung des Erbbaurechts ist freier Vereinbarung überlassen.

Im Interesse einer leichten Beleihbarkeit muß die Erbbaufrist möglichst lang gesetzt werden, zur Erhaltung der bodenpolitischen Ziele muß jedoch auch hier wieder eine Auflösung des Verhältnisses zwischen jeweiligem Erbbauer und Grundstück für einzelne Fälle vorgesehen bleiben.

Um nun die Hypothekengläubiger des Erbbauers zu sichern, steht die sehr geeignete Möglichkeit zur Verfügung, für die bewußten Fälle der Entfremdung nicht ein völliges Untergehen des Erbbaurechts, jenes Hypotheken tragenden Gegenstandes, zu vereinbaren, sondern nur einen Anspruch der Stadt auf Rückübertragung des Erbbaurechts, das sie dann ja mit jener hypothekarischen Belastung an andere übertragen kann. Hierfür wäre dann auf dem Grundbuchblatt des Erbbaurechts eine Vormerkung einzutragen. Diejenigen Gläubiger, denen die Stadt dann vor letzterer den Vorrang gewährt, würden damit für die ganze Erbbaufrist gesichert sein.[30])

Für die Stadt ergibt sich der besondere Vorteil, daß sie Eigentümerin des Bodens bleibt, wodurch ihre eigene Kreditfähigkeit bedeutend gestärkt wird, sie wird deshalb nicht nur das (möglicherweise von ihrer Seite) zur Unterstützung des Erbbauers gerade erforderliche Geld leichter aufbringen, sondern sich auch aus eigenwirtschaftlichen Interessen leichter zur Vergebung in dieser Form entschließen, zumal sie später in das Eigentum der erstellten Gebäude gelangt; wenigstens wird letzteres aus praktischen Gründen vertraglich stets ausgemacht.[31]) Vor allem aber verbleibt der Stadt auch hier jeder Wertzuwachs.

Der Erbbauer hat dagegen lediglich die Kosten für den Bau aufzubringen, der Erbzins ist mit Rücksicht auf die der Stadt verbleibende Wertsteigerung sehr viel geringer als etwa ein entsprechender Kaufzins

29) § 1017 BGB. — Es bedarf hier also der vorstehend Seite 71 angeführten künstlichen Vertragsform nicht.

30) Denn die Stadt könnte nach erfolgtem Rückfalle des Erbbaurechts vor Ablauf jener Frist nicht etwa das Erbbaurecht löschen lassen, da dem das vorgehende, dingliche Sicherungsrecht jener Gläubiger entgegenstände.

31) Mit dem Erlöschen des Erbbaurechts geht das Erbbaugebäude nicht etwa ohne weiteres an den Grundeigentümer über, sondern ist ihm nur nach Fahrnisrecht zu übertragen. § 95 BGB. (Vergl. 31. deutscher Juristentag. 1912, Seite 116.)



und steigt trotz steigendem Bodenwert nicht, während der Betreffende sich doch so gut wie ein Eigentümer auf eigener Scholle noch wähnen kann.

Daraus folgt, daß man diese Form vornehmlich für weniger Bemittelte benutzen wird, die den Boden nicht mehr bezahlen können, ferner dann, wenn der Boden sehr hochwertig ist und schließlich bei Vergebung an Baugenossenschaften, denen es auf bleibendes Eigentum wenig ankommt, die dagegen mit demselben Gelde, das sie sonst in den Boden stecken müssen, bedeutend mehr Wohnungen herstellen können. Ihnen gegenüber werden die Städte besonders langfristige Erbbauverträge abschließen, schon um ihnen langfristige Amortisationsschulden zugängig zu machen, während die Rückfallklausel so gut wie aufgegeben werden kann.

Die bisherige Ausgabe des Erbbaus, dessen Verwendung ganz außerordentlich steigt, hat deshalb gerade vornehmlich an derartige Genossenschaften stattgefunden.[32])

Sehr geeignet ist die Vergebung für gewerbliche und industrielle Anlagen auf hochwertigem Boden, den die Stadt aus finanziellen Gründen nicht verlieren darf.[33])

Aus dem Umstande, daß das Erbbaurecht noch verhältnismäßig wenig angewandt wird, hat man vielfach eine Abneigung des Volkes gegen ein nicht „volles“ Eigentum herzuleiten gesucht und damit den Gedanken einer umfassenden Ausdehnung dieses Rechtsbehelfes für undurchführbar erachtet. Dem deutschen Volksempfinden muß natürlich Rechnung getragen werden; aber diejenigen Personen, für die bei uns das Erbbaurecht in Betracht kommt, haben ja gar kein Privateigentum am Boden, sind auch garnicht in der Lage, je solches zu erlangen — wenigstens nicht in Städten; es ist garnicht einzusehen, warum der Wunsch sich nicht auf halbem Wege zufrieden geben sollte.

Die eigentliche Schwierigkeit liegt m. E. vielmehr in der hier besonders zweifelhaften Beleihungsfrage. Es handelt sich vor allem um den höchstgerichtlich noch nicht entschiedenen und theoretisch bestrittenen Punkt, ob das vom Erbbauer aufgeführte Gebäude Bestandteil des

32) Charlottenburg, Neukölln, Posen, Zittau, Ulm, Karlsruhe, Mannheim, Gießen, Straßburg, Aachen, Essen, Leipzig haben sich hierin besonders betätigt. — Königsberg hat derlei Vergebungen noch nicht vorgenommen, dagegen hat der Allgemeine Wohnungsbauverein hierselbst Erbbaurechtshäuser in rund [illegible]0 Fällen bereits vergeben.

33) Dortmund hat am Hafen seit 1903 77 000 qm in Erbbau ausgegeben und zwar ausschließlich für Lagerhauszwecke und Industrieanlagen.



Erbbaurechts sei oder nicht[34]) und also hypothekarisch mithaftet oder nach Fahrnisrecht besonderer Pfändung unterliegt. —

Ferner wie seine rechtliche Lage nach dem Erlöschen des Erbbaurechts gestaltet ist. Aus dem Gesetz kann man mit Sicherheit nichts folgern; so wird bis zu einer klaren Regelung die Stadt beim Erbbaurecht noch viel weitere Garantien übernehmen müssen als beim Wiederkauf, um den Erbbauer kreditwürdig zu machen.

Am sichersten beugt die Stadt diesen Schwierigkeiten noch dadurch vor, daß sie den minderkreditwürdigen Erbbauer das Bauwerk vertragsmäßig für die Stadt ausführen läßt. Dadurch geht es sofort in ihr Eigentum als wesentlicher Grundstücksbestandteil über, wogegen ja dem Erbbauer eine hypothekarisch gesicherte Forderung auf künftigen Wertersatz zugestanden werden kann. Freilich damit schwindet auch der letzte Schimmer des „Eigenbaus auf fremdem Boden“.

IX. Eigenregiebau und Vermietung.

Die bislang besprochenen Bodenvergebungen hatten das gemeinsam, daß mit einem Eigenbau oder Erwerbe bereits vorhandener Baulichkeiten, möglicherweise sogar mit dem Kauf des Bodens durch den Privatmann (Genossenschaft) zum eigenen Wohnbedarf oder zur Vermietung gerechnet wurde.

Der weitaus größten Masse sonst nicht gedeckter Bodennachfrage kann damit geholfen werden.

Es verbleibt noch jene Schicht, für die die Stadt möglicherweise selbst Vermieterin sein muß.

Ganz allgemein pflegen die kleineren und mittleren Gemeinden ja ihre Beamten in städtischen Wohnungen unterzubringen; wirtschaftliche und moralische Gründe lassen das erwünscht erscheinen. Dann aber besteht noch jene Klasse, für die selbst der genossenschaftliche Zusammenschluß nicht mehr geeignet ist. Nur Armut und das Wanderleben örtlich unständiger Arbeiterschaft kommen auf die Dauer als ausnahmeberechtigend in Betracht. Ist die Gemeinde schon verpflichtet, die ersteren aus armenrechtlichen Gründen unterzubringen, so wird sie sich auch jener zweiten Schicht gegenüber nicht weigern können, da diese im Wirtschaftsleben eine immerhin bedeutende Rolle spielt und der Stadt mittelbar

34) Dagegen z. B. Planck, Komm. BGB. § 1017, 2c und Gierke bei Salomon: Die hypothekarische Belastung des Erbbaurechts, Seite 32, der eingehend diese Richtung verteidigt. —

Dafür z. B. Kommentar der Reichsgerichtsräte zum BGB. Anm. 1 zu § 1017. Das letzte Ergebnis ist praktisch das einzig erstrebenswerte.

auch dienlich ist. Hier wird die Gemeinde also unmittelbar Wohnungen bauen und vermieten müssen.

Natürlich ist dieser Zustand auf ein Mindestmaß zu beschränken, selbst wenn die Verwaltung in den Händen einer abgesonderten Stiftung unter städtischer Oberaufsicht liegt.[35])

Die verwaltungsmäßige Organisation muß wieder in eine möglichst unabhängige Hand gelegt werden, um jeden ungeeigneten Einfluß auf die Vornahme von Kündigungen usw. von vornherein auszuschließen. Daher ist die Verweisung der praktischen Handhabung an eine Stiftung m. E. wohl das beste. Geeignete Leute, die in ihr die führenden Aemter einnehmen, werden wir immer finden, sobald ihnen nur die nötige Unabhängigkeit gesichert ist.

X. Verpachtung.

Weit bedeutungsvoller ist die Verpachtung noch unbebauter städtischer Liegenschaften; sie stellt nicht nur die finanziell notwendige Nutzung harrenden Baulandes dar, sondern dient vor allem wieder dazu, den weniger Bemittelten und denjenigen, die keine Hausgärten zur Verfügung haben, einen gewissen Ersatz zu schaffen, der gesundheitlich wie wirtschaftlich seine großen Werte hat. Dabei haben die Erfahrungen gelehrt, daß die Verpachtung tunlichst an die einzelnen Familien unmittelbar erfolgt und nicht etwa in großem Umfange an Mittelmänner, die ein durchaus überflüssiges, ja den bodenpolitischen Zielen geradezu feindliches Zwischenglied sind.

Eine ganz besondere Bedeutung erhalten derartige Verpachtungen in kleineren Gemeinden, wo sie als gegebener Sitz der ländlichen Arbeiter den besten wirtschaftlichen Uebergang zum Kleinbauern abgeben könnten, da sie dem Arbeiter geeignete Flächen bieten, für sich zu arbeiten und allmählich hinzuzupachten, bis er soviel hat, um in den Bauernstand durch Ankauf einzurücken. Unsere ganze Ansiedlung muß auf die Schaffung derartiger Allmenden die allergrößte Bedeutung legen, selbstredend immer Hand in Hand mit der Schaffung jener anschließenden Kranzsiedlung von Bauern. Nie werden wir den Menschen — und also auch den ländlichen Arbeiter — örtlich festlegen können, wenn wir nicht am gleichen Orte die Vorbedingungen seines

35) Daß es aber praktisch durchaus angängig ist, zeigen die Eigenregiebauten in Freiburg i. B., das in Gemeinschaft mit einer derartigen Stiftung 1025 Häuser (= 6 v. H. der Gesamtzahl) besitzt, die sich bei 4—4½ v. H. gut verzinsen. Arnheim (Niederlande) hat mit 1000 Wohnungen fast 8 v. H. des Gesamtbestandes (Zeitschr. f. Wohnungsw. 1912, Seite 156 und Städte-Kongr. zu Düsseldorf 1912, Seite 45).

wirtschaftlichen Aufstiegs zuvor und dauernd festlegen. — Und man entgegne mir hier nicht mit dem billigen Einwande: was werden solle, wenn die Arbeiter zu Bauern aufgerückt wären! — Ganz abgesehen von allem Fluktuieren von oben nach unten (das sich allerdings selten am gleichen Orte, sondern meist in den Winkeln der Großstadt vollziehen wird); — wo es tatsächlich ein Emporsteigen mit dauernder wirtschaftlicher Existenzmöglichkeit gibt, da wird nicht nur emporgestiegen, sondern ewig auch nachgeschoben!

XI. Spielplätze.

Hingewiesen sei schließlich noch auf die Gründung von Spiel- und Sportplätzen, auf die ganz besonderer Wert zu legen ist, und deren Verwaltung geringfügige Arbeit verursacht.

XII. Rückblick.

Diese verschiedenen Verwendungsarten städtischen Grundbesitzes für die Ziele einer gesunden Bodenpolitik haben alle mehr oder weniger das gemeinsam, daß die Stadt in der Durchführung auf ein weitgehendes Mitwirken und manche Gegenleistung der Einzelpersonen rechnet. — Darin liegt nicht nur moralisch ein großer Wert, sondern es ist auch eine wirtschaftliche Notwendigkeit; das Rentabilitätsminimum muß im Ganzen auch hier gewahrt bleiben. Und gerade um dieses erreichen zu können, durch einen gewissen Ausgleich der Zuschußfälle durch Ueberschüsse innerhalb der gesamten Bestrebung, halte ich es für durchaus richtig, die Tätigkeit der Gemeinde als Bodenunternehmerin nicht lediglich auf die Nachfrage der Wenigerbemittelten zu beschränken, sondern auf dem ganzen Markte zu konkurrieren, selbstredend unter Bevorzugung jener ersteren.

XIII. Kreditgewährung.
(insbesondere II. Hypothek).

Die schließlichen Erfolge aller bislang besprochenen öffentlichen wie privatrechtlichen Maßnahmen auf bodenpolitischem Gebiete hängen mehr oder weniger doch immer davon ab, ob man den Baulustigen geeignete Kreditquellen erschließen kann. Ja, etliche der notwendigsten Mittel (zwangsweise Dezentralisation z. B.) führen ohne das gerade zur Verteuerung. Unsere ganze städtische Wirtschaft — und zwar mit wachsender Größe der Städte im steigenden Maße — muß auf die Notwendigkeit schnellen Ortswechsels eingestellt sein, trotz aller grundsätzlichen Festlegung der Familien; das liegt nun einmal in der Betätigung und damit im Leben der städtischen Einwohner tief begründet und ist für viele geradezu eine Bedingung. — Das einzelwirtschaftliche Kapital darf daher

nur zu einem möglichst geringen Teile unmittelbar im städtischen Boden und Bauwerk verkörpert werden. Die schuldweise Liegenschaftsbelastung stellt somit ein unumgängliches Erfordernis dar; verschärft wird es noch werden, je entschiedener wir darauf drängen, einem zunehmenden Teile des Volkes das eigene Bauen auf eigenem oder gebundenem Boden zu verschaffen.

Es ist daher bei den einzelnen Maßnahmen schon wiederholt auf eine derartige wirtschaftliche Handhabung hingewiesen, die gleichzeitig den Bauenden und den Boden möglichst kreditwürdig bleiben und werden ließ.

Ist das *Privatkapital* einzelner Wohlhabender als Kreditquelle heute schon für die großen Bauten mehr und mehr ausgeschieden, da es die erforderlichen Summen nicht aufzubringen vermag, so wird es bei dem erstrebenswerten Kleinbau sich von vornherein zurückhalten, da es weder mit dem hier viel größeren Risiko der Mietausfälle und raschen Verschleißes sich befreunden kann, noch womöglich auf Tilgungsrückzahlungen eingerichtet ist, die gerade beim Kleinbau und vornehmlich auf gebundenem Boden notwendig sind.

Unsere großen Sammelstellen anlagesuchenden Kapitals, die *Banken*, würden sich technisch auf Abzahlungsschulden schon einlassen können, aber sie sind zurzeit noch leichtere Verwaltung ihrer Außenstände durch hohe Beleihung der Mietkasernen gewohnt, und tatsächlich sind sie weit mehr für die Beurteilung einer an Zahl geringen aber hochwertigen Nachfrage geeignet; sinkt das Objekt und mehrt sich die Zahl (und dies ist die Folge unserer bodenpolitischen Bestrebungen), so steht sie einer Verzettelung des Geldes und einer bedeutenden Erschwerung des persönlichen Einblicks gegenüber. Ihre Unsicherheit wächst. Von den Banken wird man also wenig Hilfe erwarten; selbst wenn ihnen der genossenschaftliche Zusammenschluß der Einzelwirtschaften auf halbem Wege entgegenkommt, zumal die selbständigeren Persönlichkeiten letzterem immer sich ferner halten werden.

Das so schon unbefriedigte Kreditbedürfnis muß noch steigen, sobald die viel erstrebte und erstrebenswerte straffe Regelung des Taxwesens durchgeführt wird, denn den Vorteil ihrer heutigen, zu Ueberschätzungen neigenden Unzulänglichkeit genießen doch gerade die Kreditsucher!

Ganz allgemein tritt noch hinzu die rechtliche Gebundenheit der öffentlichen Kreditinstitute an die Mündelsicherheit, sodaß diese Quellen für eine Beleihung von 50—80 v. H. fast gänzlich ausscheiden, während Privatbanken und -personen, der Unsicherheit des Taxwesens entsprechend, hohe Verzinsung in diesen Grenzen verlangen.

Die Erleichterung des Bodenkredits kann volkswirtschaftlich nur befürwortet werden, wenn damit nicht etwa noch eine größere, bleibende Verschuldung ermöglicht wird.[36])

Im Gegensatz zu einer großen Reihe von Bodenpolitikern, die nur in einer gesetzlichen Rückwärtsgestaltung unseres formalistisch reichlich beweglichen Bodenrechts eine Besserung erblicken,[37]) glaube ich, daß wir dem geschilderten Bedürfnis werden gerecht werden können, ohne weitere Gefahren auf uns zu laden, auch im heutigen Rechtszustande und zwar mit Hilfe der *Tilgungshypothek und städtischer Beleihung*.

Erstere führt praktisch tatsächlich zu einer Trennung des Bodens vom Bauwerk, und die Behauptung, daß sie verkehrswirtschaftlich erst dann Aussicht auf Einbürgerung habe, wenn die gewöhnliche, unsterbliche Hypothek gesetzlich ausgeschlossen sei, da die mit letzterer belasteten Grundstücke sonst doch immer verkäuflicher blieben, ist unter dem Eindruck freiester Spekulation gewiß zutreffend. Letztere einzuschränken, haben wir aber bei entschiedenem Willen, in den Städten wenigstens, soviel Möglichkeiten kennen gelernt, daß man ihren Einfluß weitestgehend beseitigen kann und auf ein Anklangfinden der Tilgung auch ohne Zwang wird rechnen können, zumal, wenn die Bedingungen entsprechend günstig gestaltet werden.

Daß die Stadt rechtlich zuständig ist zur Aufgreifung dieser Frage, daran besteht ja kein Zweifel, daß sie *befähigt* sei, wird auf diesem Gebiete mehr denn anderswo bestritten.

Ich möchte hier jedenfalls das eine voraussenden, daß man zwischen *großen und kleineren* Städten insofern einen *gewissen Unterschied* wird machen müssen, als die Kredithilfe der ersteren eher in einer lediglichen *Garantie*leistung für fremde Beleihungen wird erfolgen können und vielleicht sogar müssen. Denn bei einer so regen Bautätigkeit, wie sie aufstrebende Großstädte aufweisen, wird die

36) *Weyermann* („Zur Geschichte des Immobiliarkredits in Preußen") weist nach, daß die bisherigen Krediterleichterungen zu einem Steigen der Bodenpreise durch häufigen Besitzwechsel und zu immer stärkerer hypothekarischer Verschuldung geführt haben.

37) Weit berechtigter erscheint mir dagegen dieser Wunsch schon auf anderen Gebieten der allgemeinen Bodenfrage, vor allen Dingen für die innere Kolonisation. Für letztere ist insbesondere eine Durchbrechung des eisernen Hypothekenringes zu wünschen; eine zwangsweise Hypothekenteilung beim Wunsche der Teilveräußerung. (Die Unschädlichkeitsatteste vermögen dem Bedürfnis natürlich nicht gerecht zu werden.) — Durch solche Ermöglichung würde eine *selbsttätige* Innenkolonisation in Gang gesetzt.



Beschaffung der Geldmittel zur direkten Beleihung außerordentliche Summen erfordern, die in ausreichender Höhe aufzunehmen vielfach geradezu unmöglich sein dürfte. Andererseits wird in diesen Fällen aber meist eine Garantieübernahme schon genügen, da diese Städte ja kraft ihrer besonderen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als Bürgen stets hinreichende Sicherheit für Beleihungen von Dritter Seite bieten werden.

Was also im Folgenden kurz von der direkten Beleihung gesprochen ist, gilt sinngemäß bei den Großstädten für die Garantieübernahme.

Hatten wir die Städte im allgemeinen zum Unternehmertum auf bodenpolitischem Felde bei sachgemäßer Organisation schon für geeignet erachtet, so ist hier nur hinzuzufügen, daß es für Kreditzwecke allerdings eines ganz besonders geschmeidigen, kaufmännischen und völlig unabhängigen Apparates bedarf.

Diese Organisation läßt sich treffen: Ausantwortung eines Beleihungsfonds an eine bevollmächtigte Verwaltungskommission, die sich vornehmlich an die Grundwertsteuer=, Sparkassen=, Baupolizei=, Bauamts= und vor allem auch an die Personalsteuerverwaltung eng anschließt, sowohl in den Persönlichkeiten wie dem maßgeblichen Material, und die nötigenfalls durch ortskundige Kaufleute verstärkt wird. Das ist eine Vertrauensfrage und keine unüberwindliche Schwierigkeit. Im Gegenteil. Sämtliche Organe, die etwas über die Kreditwürdigkeit eines Grundstücks und seines Eigentümers, dessen persönliche Verhältnisse gerade bei der II. Hypothek ganz besonders zu berücksichtigen sind, sowie über die voraussichtliche Gestaltung der wirtschaftlichen Entwicklung einer Gegend wissen und die tatsächlich verwandten oder zu verwendenden Baumaterialien kennen und prüfen, und die schließlich auch auf die fernere Benutzung einen maßgeblichen Einfluß zu üben vermögen, alle diese finden sich mit ihrem Wissen zusammen; wird es ihnen nicht leichter den wahren Wert zu schätzen, als Bankiers oder gar Hypothekenmaklern?

Ohne Inanspruchnahme des öffentlichen Kredits werden wir nicht vorwärts kommen; am ehesten werden ihn die örtlichen Verwaltungen vermitteln können, also die Gemeinden selbst, denen in gleicher Weise an gesunder Hebung des Wohlstandes wie Vermeidung aller spekulativen Gewinnsucht gelegen ist, da sie ihr eigenes und öffentliches Geld riskieren.

Und das kreuzt sich wieder mit den speziell bodenpolitischen Maßnahmen der Stadt, die einen Einfluß zu gewinnen suchen auf die Bodennutzung selbst; bei ihrer Verbindung mit Kreditgewährung in derselben Hand kann auch durch die Beleihung in gleicher Richtung Ein=

fluß gewonnen werden, vor allem mit Hilfe von Darlehnsbedingungen.

Daher ist es abzulehnen, den Städten lediglich Garantieübernahmen gegenüber besonderen Kreditinstituten zu empfehlen,[38]) sondern die ganze Handhabung muß in ihrer Hand liegen.

Schließlich braucht man darin durchaus nicht die Uebertragung eines bislang Privaten obliegenden gefährlichen Risikos auf die Stadt zu sehen;[39]) von ihrer an Gewinn hier ganz uninteressierten Leitung sind Fehlgriffe kaum zu erwarten, und wenn sie schließlich ihre Hypothek herausbieten müßte, die Vermehrung städtischen Grundbesitzes wird alsdann selbst auf diesem Wege förderlich sein.

Schon aus der auf besondere Ortskenntnis zugeschnittenen Fondsverwaltung und dem Gesichtspunkt, daß es sich hier um eine rein gemeindliche Wohlfahrtsveranstaltung handelt, ergeben sich folgende Grenzen.

Die Beleihung ist auf den betreffenden Stadtbezirk zu beschränken, und ebenso müssen die Eigentümer der beliehenen Grundstücke in der Gemeinde wohnen.[40]) Eine wichtige Frage ist die nach der Person des Darlehnsempfängers. Die Beschränkung auf Leute des Mittel= und niederen Standes ist anzustreben, sie wird aber am besten durch Beschränkung des beleihbaren Objekts nach seinem Gesamtwerte erreicht;[41]) denn es kommt immer auf Förderung des Wohnungsbaues an, und der Berufsstand ist vielfach finanziell kein guter Maßstab. Dabei ist auf eine genügende Spannung zwischen Wohn= und gewerblichen Häusern zu achten, um es kleinen Handwerkern z. B. zu ermöglichen, ihre Werkstätte auch im Hause zu haben.[42]) Die Beschränkung auf Personen, die selbst im Hause wohnen wollen, erachte ich nicht für geeignet, sie sucht die Bauunternehmer auszuschließen, die auf Vorrat bauen. Kleine Leute werden aber im allgemeinen immer das Haus erst fertig sehen müssen, bevor sie sich dazu entschließen, es zu kaufen.[43]) Der Ausschluß gemeinnütziger Baugenossenschaften würde ebenso falsch sein.

---

38) Wie es W. Eickmeyer vorzieht („Zur Frage der II. Hypothek", 1913, Seite 179).

39) Pohlmann auf dem I. Kongr. für Städtewesen Düsseldorf, 1912, Seite 222.

40) In den meisten Statuten der bislang bestehenden 35 städt. Hypothekenanstalten vorgesehen (Lindecke: „Die Beschaffung der II. Hypothek", Seite 56).

41) Im allgemeinen schwankend festgesetzt von 20—50 000 ℳ a. a. O.

42) Vielfach ist die Grenze bei Eckgrundstücken erhöht.

43) Neuß, München=Gladbach, Remscheid, Bielefeld lassen auch Bauunternehmer zu.

Auch die Beschränkung im Objekt ist m. E. möglichst zurückhaltend zu üben, geradezu gefährlich ist die Bestimmung, daß nur Neubauten zu beleihen sind.[44]) Die Denzentralisation hat ein allmähliches Sinken der Mietpreise in der Altstadt zur Folge, man schneidet den Eigentümern dort nicht nur die Möglichkeit ab, ihre Häuser den gesteigerten Anforderungen entsprechend zu erneuern, sondern vor allem sich jenem voraussichtlichen Sinken der eigenen Einnahmen durch Umgestaltung der Nachhypotheken in Tilgungsschulden anzupassen. Im Gegenteil müßte Hand in Hand mit jeder grundsätzlichen Bodenpolitik die öffentliche, dringende Aufforderung an sämtliche altstädtischen Grundbesitzer ergehen, die Umwandlung jener Hypotheken mit städtischer Hilfe vorzunehmen, bevor es zu spät!

Hinsichtlich der Wertermittelung ist schon die Heranziehung des gesamten amtlich vorliegenden Materials erwähnt. Die Grundlage bietet auch hier der „gemeine Wert", dabei ist jedoch zu bedenken, daß es sich nicht wie bei der Steuer um eine Schätzung für kurze Zeit handelt, sondern für die ganze Tilgungsdauer. Der Betrag für Abnutzung, Lasten, Abgaben und Unterhaltung ist daher abzusetzen, während der Ertrag nicht nach dem augenblicklichen Geeignetsein des Grundstücks, sondern unter dem Gesichtspunkte der für die Dauer gemeinmöglichen Benutzung zu schätzen sein wird.

Gewisse Schwierigkeiten ergeben sich natürlich bei der Bewertung erst geplanter Neubauten. Man kann sich hier aber weitgehend durch die auflösende Bedingung im Darlehnsversprechen sichern, daß genau nach den Plänen und mit dem vorgesehenen Material zu bauen sei, und ferner dadurch, daß man die Ausführung überwacht, während die Auszahlung ratenweise folgt. Den gleichen Zweck der Sicherung verfolgt die Bestimmung, daß der Darlehnsempfänger kein Recht habe, den Anspruch abzutreten oder zu verpfänden.

Bei derartigen Sicherungen erscheint die Stadt durchaus in der Lage, bis zu 80 v. H. zu beleihen. Ein höheres Hinaufgehen verbietet sich, schon um dem Bauenden das Interesse nicht zu nehmen.

Aber eine weitere Schwierigkeit ist zu bedenken: ob die Stadt sämtliche Hypotheken bis zu 80 v. H. geben soll oder nur die zweite. Durch Hergabe der zweiten wird die erste völlig gesichert, denn es ist wohl vorauszusehen, daß die Stadt ihre eigene Hypothek stets herausbieten wird. Damit wird die erste Stelle eine ganz besonders sichere Kapitalanlage, und man kann m. E. annehmen, daß in solchen Fällen erste

44) So in Posen, Düsseldorf, Elberfeld u. a. Dagegen auch für bebaute Grundstücke in Memel, Neukölln, Neuß, u. a.

Hypotheken selbst dann leicht und billig zu beschaffen sein werden, wenn sie verhältnismäßig sehr hoch sind.

Umgekehrt ist aber die zweite Hypothek in ihrer Sicherheit von der ersten unverkennbar abhängig, da die Zinsen der letzten zwei Jahre für die erste von der Stadt mitausgeboten werden müssen, wenn der Gläubiger sie gestundet hat.[45]) Mag sich die Stadt auch zunächst ihres Vormannes sichern, so kann sie doch jeden Augenblick einem ganz anderen gegenüberstehen.[46]) Eine große Anzahl Statuten schreibt daher vor, daß auch die erste Hypothek von einer städtischen Anstalt gegeben sein muß (z. B. von der Sparkasse oder demselben Hypothekenamt, das die zweite Stelle beleiht). Andere stellen erschwerte Bedingungen, falls dies nicht freiwillig getan wird.

Soweit es sich dabei um Sparkassengelder handelt, aus denen die erste Hypothek gegeben sein muß, möchte ich es doch für bedenklich halten, diese nicht nur der Sicherheit selbst bedürfenden, sondern auch in gewissem Umfange ertragreich anzulegenden Rücklagen der ärmeren Schichten gerade auf diejenigen Grundstücke zu verteilen, deren Belastung für den Schuldner möglichst leicht sein soll, und deren Tragfähigkeit schließlich doch nur durch die zweitstellige städtische Beleihung gesichert ist. Soweit es sich dagegen um die Gelder des Hypothekenamtes selbst handelt, die meist recht beschränkt sind, kann man m. E. den Gedanken gar nicht von der Hand weisen, daß gerade das Umgekehrte als eine solche Zusammenhäufung städtischer Fondsmittel auf einzelnen Grundstücken wünschenswert sei, sowohl um das Risiko zu verteilen, als vor allem zur Aussparung der verfügbaren Gelder für möglichst viel verschiedene Beleihungsakte.

Man muß also nach einem Auswege suchen, der jene Mußvorschrift für die erste Stelle wenigstens zu einem lediglichen Erwünschtsein mildert und gleichzeitig die Gefahren einer fremden, erststelligen Beleihung für die Stadt möglichst beseitigt. Ich finde ihn folgendermaßen. Es wird allgemein in den Statuten verlangt, daß nicht nur die zweite (städtische) Hypothek getilgt werden müsse, sondern auch die erste, und zwar mit dem durch Vormerkung zu sichernden Anspruche der Stadt, daß die erste Hypothek dementsprechend zu löschen sei, sodaß die städtische zweite nachrücke.[47]) Diese durchaus zweckentsprechende Regelung wird aber

45) ZVG. 24. III. 1897 (Reichsgesetzblatt 97, 97; 98, 713, § 10.)

46) §§ 1150 und 268, 3 BGB.: Durch Befriedigung des ersten Gläubigers seitens irgend einer Persönlichkeit, die ein rechtliches Interesse am Grundstück hat, das bei einer Zwangsvollstreckung gefährdet würde.

47) Z. B. in dem Satzungsentwurf für städt. II. Hypothekengewährung § 4 der Rundverfügung des Regierungspräsidenten zu Düsseldorf vom 9. VI.

die Folge haben, daß Privatkapital sich gar nicht auf die erststellige Beleihung einlassen kann, auch Bankmittel sich zurückhalten werden.[48]) Um letzteres doch zu ermöglichen, wäre es tunlich, die Tilgung zwar vorzunehmen, die Beträge aber nicht an den erststelligen Gläubiger abzuführen, sondern an die städtische Hypothekenbank, wo sie — unter Zinszuwachs — als Ablösungssumme aufgespeichert werden, bis man den Gläubiger auf einmal auszahlen kann, oder bis er vorher kündigt und jene Summe mit zur Auszahlung verwertet wird, wobei dann die II. Hypothek aufrückt. Die Sicherung der Stadt ist so die gleiche wie bei unmittelbarer Tilgung, sie geht aber weiter. Nimmt man die erste Hypothek zu 4 v. H. verzinslich und tilgt mit 1 v. H.,[49]) so ist jener Ablösungsfonds in noch nicht 8 Jahren auf den Betrag gestiegen, um den sich das ganze Risiko der Stadt bei erststelliger Beleihung durch Dritte droht, nämlich den möglicherweise auszubietenden zweijährigen Zinsrückstand. Auf 8 Jahre hinaus wird die anfängliche Wertschätzung (einschließl. der persönlichen Kreditwürdigkeit des Schuldners) nun doch so gut wie immer unbedingt sicher sein, zumal es sich um kleine Objekte handelt, sodaß man ein Aufrücken der II. Hypothek schlimmstenfalls für diese Zeit entbehren kann.[50]) Sollte die für die Stadt bei dieser Regelung zu erzielende Sicherung nicht völlig ausreichen? — und andererseits durch Ueberlassung der I. Stelle an die freie Konkurrenz nicht bedeutendes städtisches Kapital für die weitere Bodenpolitik vorbehalten bleiben? — Soweit ich sehen kann, ist dieser Vorschlag noch nirgends gemacht, er scheint mir aber weder rechtlich noch wirtschaftlich Bedenken zu erregen.[51]) Ein weiteres Sicherungsmittel kann man noch anwenden durch Ueberwachung der pünktlichen Zinszahlung für die Vorbelastung, indem ein Girokonto für Schuldner und erststelligen Gläubiger bei einer städtischen Behörde (Sparkasse) angelegt wird, über das die Zinszahlungen zu laufen haben.[52])

Ich komme also zu dem Ergebnis, daß man für die I. Stelle nur

1912, I f, 3838 zur Bedingung erhoben, sobald an erster Stelle keine städtische Anstalt beliehen hat.

48) Vergl. oben Seite 87.

49) Meist wird die erste Hypothek noch stärker getilgt.

50) Für den Fall der Ausbietung der zweijährigen Zinsen nämlich.

51) Nicht ausgeschaltet wird dadurch ein anderes viel beregtes Bedenken: daß nämlich die Stadt bei einer Zwangsversteigerung die Mieten gepfändet und zediert finden könne und ihr gegenüber dies bis zum Schluß des kommenden Jahres gültig bleibt (§ 1124 BGB.). Das würde aber auch durch eine erststellige städtische Hypothek nicht ausgeschaltet.

52) In Cöln eingeführt; Lindecke („Beschaffung der zweiten Hypothek") Seite 65.

eine (mittelbare) Tilgung und Löschung wünschen soll, sonst keine Bedingungen.

Der Zinssatz für die II. Hypothek wird der Wohlfahrtsbestrebung entsprechend möglichst tief anzusetzen sein — meist ¼ v. H. höher, als der erststellige ist.[53]) Für den Tilgungssatz sind im Statut am besten weite Spannungen zu wählen, um verschiedenartigsten Bedürfnissen gerecht zu werden.[54])

Dies galt alles der allgemeinen Krediterleichterung im bodenpolitischen Sinne.

Einen besonderen Einfluß gleichzeitig auf die Art der Benutzung zu gewinnen, liegt natürlich gleichfalls im Interesse und Machtbereich auch dieser Maßnahmen. Es kann zunächst eine außerordentliche Tilgung vereinbart werden, für den Fall, daß aus dem Grundstücke besonders hohe Erträge fließen.[55]) Eine außerordentliche Kündigung wird man für den Fall der Stadt vorbehalten, daß das Grundstück seinem vereinbarten Zweck trotz Vermahnung entfremdet wird, wobei man besonders wieder Mietzinsregelungen, Behausungsziffer, Schankausschluß und ähnliche bodenpolitische Ziele festlegen wird. Um sie möglichst dauernd zu sichern, kann die Hypothek auch auf des Schuldners Seite für längere Zeit unkündbar gestaltet werden.

Die Aufbringung des erforderlichen Fonds zur Ausgabe zweiter Hypotheken ist dringend durch die Gewährung möglichst geringer Tilgungspflicht zu fördern, im allgemeinen wird sie bei den eigenen Sparkassen am leichtesten möglich sein; wo deren Bestände nicht ausreichten, kann selbst hohen Anleiheaufnahmen kein Bedenken entgegengesetzt werden. Natürlich sind Reservefonds zu bilden.

Immerhin könnten die Städte die Beleihungsgrenze durchweg auf 85 v. H. erhöhen, wenn das Reich die viel gewünschte Ausfallgarantie auch nur zu einem Teile übernehmen würde;[56]) es würde das in Hinsicht auf seine Anteilnahme an der städtischen Wertsteigerung weder absonderlich erscheinen, noch eine große Gefahrenbelastung bedeuten; die, wenn auch kurzen,[57]) aber durchaus nur zufriedenstellenden Erfahrungen

53) Nach der Lindeckeschen Ermittelung beträgt er tatsächlich im Durchschnitt 4½ v. H. bei den 1912 bestehenden 35 städtischen Anstalten — a. a. O., Seite 61.

54) Er schwankt in den Satzungen von 1—1½ v. H. — a. a. O., Seite 62.

55) Z. B. im Dresdener Statut bestimmt, falls der Ertrag über 6 v. H. des geschätzten Wertes steigt.

56) Das ist in Oesterreich z. B. geschehen, Gesetz vom 22. XII. 10.

57) Die erste derartige Anstalt wurde in Reuß 1904 begründet.

der bisherigen zweitstelligen städtischen Beleihung dürften das beweisen, und es ist nicht einzusehen, warum bei einer gewissen Entlastung leichtfertiger gearbeitet werden sollte als bislang.

Abschnitt B.

Privatrechtliche Maßnahmen mit eigenwirtschaftlichem Ertragsinteresse.

Der Boden als Gegenstand der Eigenwirtschaft.

Der Gedanke an ein städtisches Bodenmonopol zum mindesten an seine zwangsweise Durchführung, den die erste Schule deutscher Bodenreform noch vertrat, ist zwar bis auf wenige anders Gesinnte aufgegeben,[1]) denn die Bestrebungen nach einer Vergesellschaftung des gesamten Eigentums überhaupt können wir natürlich hierher nicht rechnen.

Gleichwohl ist ersichtlich, daß alle vorerwähnten Maßnahmen zu einem sehr großen Teil Erfolge nur dann sichern, wenn die Stadt über bedeutenden Grundbesitz verfügt, ja, daß manche sonst überhaupt gar nicht zu erwägen wären; vor allem ist jedes privatrechtliche Eingreifen in die Bodenfrage nur durch ihn ermöglicht.

Hinzu tritt hier nun noch die überaus wichtige eigen-ertragswirtschaftliche Seite der Bodenfrage für die Stadt selbst als Wirtschaftssubjekt.

Einen Teil ihrer zunehmenden Geschäfte hat die Arbeit schon gezeigt; tatsächlich dehnt sich die städtische Eigenwirtschaft über sämtliche Gebiete der Technik, des Verkehrs, der Wirtschaft immer stärker aus, auch der Umfang ihrer obrigkeitlichen Geschäfte wächst. Zu allem bedarf auch sie des Bodens. Und schließlich: mit den Aufgaben steigen die notwendig zu deckenden Ausgaben; das Wachstum der Steuerkraft ist sehr verschieden, gerade diejenigen Städte, in denen es langsam fortschreitet, werden durch Inangriffnahme neuer Unternehmungen, Schaffung gesellschaftlicher Besserungen und Annehmlichkeiten die Heranziehung kapitalkräftiger Personen und Betriebe versuchen müssen; das genaue Gegenteil würde aber durch Vermehrung des Steuerdrucks erreicht werden. Die nötigen Mittel sind also auf diesem Wege heute nur in beschränktem Umfange zu erlangen. Auch hier stellt sich der Grundbesitz als ungemein geeignete Hilfsquelle dar.

Wird man bei dem wirklich unwirtschaftlichen Preis- und Schritt-

1) Die Verstadtlichung des Bodens wird z. B. noch von dem Bodenreformer Freese als einziges Heilmittel bezeichnet. „Bodenreform" 1907, Seite 16. Er stammt aber noch aus der alten Schule.

machertum unseres heutigen Enteignungswesens[1a]) schon für die Beschaffung des zu öffentlichen Zwecken erwünschten Geländes den Städten entschieden jenen Grundsatz empfehlen, daß Vorratskäufe billiger sind als Zweckkäufe, so gibt der zuletzt angeführte finanzwirtschaftliche Gesichtspunkt völlig den Ausschlag zum Streben nach einer starken ertragswirtschaftlichen städtischen Bodenpolitik.

Grund und Boden ist für die Stadt immer zu verwerten, selbst wenn es einstweilen rein ländlicher ist, und selbst wenn man zunächst mit Schwierigkeiten zu rechnen hat.

Welche Einnahmequelle selbst rein ländliche Liegenschaften für die Städte bilden, zeigt anliegende Tafel.[2]) Trotzdem das Reineinkommen vom Hektar in den mittleren und kleineren Städten sinkt und recht niedrig ist,[3]) kommt es mit fallender Einwohnerzahl dem Einkommensteuerzuschlag von 100 v. H. immer näher, ja überholt ihn in der letzten Stufe,[4]) während es denselben Zuschlag für Grund- und Gebäudesteuer schon weit früher übersteigt.[5]) Bedenkt man nun, welchen außerordentlichen Unterschied ein Zuschlag von 100 v. H. in kleinen Städten gegenüber großen Städten bedeutet — daß nämlich zur Erreichung des gleichen Gesamtsteuerertrags in kleinen Gemeinden unverhältnismäßig viel höhere Zuschläge als in großen zu erheben sind[6]) —, so kann man den unschätzbaren wirtschaftlichen Vorteil eines starken Landbesitzes im allgemeinen und vor allem für die Mittel- und Kleinstädte erst wirklich ermessen. Sein Verlust würde z. B. in der Städtegruppe von 7—10 000 Einwohnern eine Erhöhung von 50 v. H. der Einkommen- oder von 100 v. H. der Grund- und Gebäudesteuer erfordern.

Hinwiederum kann man beobachten, wie den größeren Städten trotz ihrer steigenden Reinerträge immer weniger buchmäßig verbleibt,

1a) Vergl. Seite 39 ff.

2) Zusammengestellt aus den Angaben der Zeitschr. f. Kommunalwirtschaft u. Kommunalpolitik, 1912, Seite 597.

3) Vergl. Spalte 8a. Man wird es m. E. darauf zurückzuführen haben, daß 1. die Gemeinden im allgemeinen gerade das minderwertige Land, teils seit altersher, noch haben, 2. sich in kurzsichtiger Scheu grundsätzlich gegen tüchtige technische Angestellte wehren, 3. die Großstädte durch ihre Klär- und Rieselwerke besonders günstige Düngung erzielen (Berlin, Königsberg! Spalte 8a, 8b).

4) Aus einer Vergleichung der Spalten 11 und 12 ersichtlich.

5) Vergl. Spalten 11 und 13.

6) Ersichtlich aus Spalte 12. Das liegt an der Degressivität der Einkommensteuer, die für das Aufkommen bei Großstädten progressiv im Verhältnis zu den kleineren wirkt, weil in den Großstädten die einkommenstarken Persönlichkeiten sehr viel mehr zusammenströmen.

1	2	3	4	5	6	7	8		9	10		11	12	13
Preußische Städte mit Einwohnern 1910	Zahl der Städte	Einwohnerzahl	Besitz in ländlichen Liegenschaften ha	Durchschnittsbesitz ha	Besitz auf den Kopf der Bevölkerung ar	Reineinnahme M.	Dasselbe auf den ha: insgesamt 8a	Dasselbe auf den ha: Provinz Ostpreußen 8b	Nach der Reineinnahme entfallen auf Verzinsung u. Amort. d. Liegenschaftsschulden.	Keine Schulden auf Liegenschaften hatten: von Städten 10a	Keine Schulden auf Liegenschaften hatten: v. H. 10b	Reineinkommen (Spalte 7) auf den Kopf der Bevölkerung	Bei 100 v. H. Zuschlag zur staatl. Einkommensteuer v. Einkommen von mehr als 900 M. entfallen auf den Kopf der Bevölkerung:	Dasselbe (Spalte 12) berechnet für Grund- und Gebäudesteuer auf den Kopf der Bevölkerung:
Berlin	1	1 998 658	471,35	471,35	0,00	129 061	274					0,65	17,07	7,38
über 200 000	10	2 895 246	18 374,33	1 837,43	0,64	1 326 370	72	108	191	8	25	0,[illegible]6	12 83	4,81
100—200 000	18	2 607 043	9 192,21	510,68	0,35	353 791	38	—	109	17	29	0,14	9,16	3,73
50—100 000	25	1 586 942	53 612,19	2 144,49	3,38	1 485 914	28	—	24	25	40	0,94	7,68	2,93
25—50 000	51	1 692 150	48 203,34	945,16	2,85	1 666 696	35	34	14	49	45	0,98	6,48	2,57
15—25 000	71	1 410 433	74 564,45	1 050,20	5,29	2 427 640	33	12	18	69	45	1,72	5,73	2,38
10—15 000	85	1 041 570	47 686,28	561,01	4,58	1 679 145	35	32	16	78	64	1,61		
7—10 000	88	727 815	54 628,72	621,24	7,51	1 577 589	29	22	8	84	64	2 17	4,55	2,19
5—7000	131	774 075	72 127,81	550,59	9,32	1 920 919	27	21	7	128	64	2,48	4,10	2,15
3500—5000	180	751 812	69 474,46	385,97	9,24	1 696 618	24	20	5	170	69	2,26	2000 bis 5000: 3,60	2,18
2500—3500	175	514 190	59 575,08	340,43	11,59	1 692 375	28	26	5	169	75	3,29		
1800—2500	189	408 874	38 264,46	202,46	9,36	1 053 343	28	24	3	179	85	2,58	unter 2000: 2,55	2,07
unter 1800	255	330 949	37 344,55	146,45	11,28	1 008 629	27	19	6	231	79	3,05		
Zusammen	1279	16 732 757	583 519,23	456,23	3,49	18 018 090	31	26						

wenn man die wachsenden Zinssummen der entsprechenden Liegenschaftsschulden abzieht, ja sie müssen schließlich nahezu 100 v. H. zusetzen.[7]) Es liegt dies natürlich an den hohen Teuerungspreisen im Ausdehnungsgebiet zukunftsreicher Städte und drängt auch die großen Gemeinden unbedingt dazu, möglichst frühzeitig ein umfangreiches Land zu erwerben, dann aber vor allem dazu, das baureife und bebaute nie endgültig aus der Hand zu geben, um einen dauernden Ausgleich zu haben![8])

Mit allen wirtschaftlich nur verfügbaren Mitteln ist auf einen immer weitergehenden Bodenerwerb zu streben.

Wenn man auch für die zwangsweise Erwerbung eine Reihe von Erleichterungen wünschen muß, so werden die Städte doch im allgemeinen mit Recht immer auf den freihändigen Erwerb angewiesen bleiben.

Für ihn gilt es also, die nötigen Grundzüge und Mittel festzulegen, damit ein planmäßiges, großzügiges und rechtzeitiges Arbeiten möglich ist.

Von der Befähigung der Selbstverwaltung auf diesem Gebiete war allgemein schon gesprochen; hier gilt es nur für die Verwaltung des Bodenerwerbs wiederum eine möglichste Absonderung von allen Eintagsneigungen augenblicklicher Sonderinteressen und eine weitgehend bevollmächtigte Vereinigung aller kaufmännischen und behördlich wissenden Persönlichkeiten der Verwaltung und des Laientums zu erstreben. — Vor allem aber eine ständige Leitung zu schaffen, die in ihrem Amte Autorität wird. Ein geheimes Arbeiten ist hier ganz besonders am Platze, zumal viele Grundeigentümer ein Angebot der Stadt schon des schlechten Eindrucks halber nicht machen, den eine öffentliche Ablehnung in der Stadtverordnetenversammlung als „zu teuer" auf alle anderen Kauflustigen natürlich haben muß.

Die Verfassung einer derartig bevollmächtigten Verwaltungsstelle[9]) ist wiederum nur eine Vertrauensfrage. Mir scheint die in Frankfurt gewählte Form ganz besonders geeignet; dort liegt die Grundstücksverwaltung in der Hand einer zu Spezial-An- und Verkäufen

7) Vergl. Spalte 9. — Diese Verluste werden allerdings m. E. durch die hier nicht berücksichtigten Gewinne aus Bauplätzen und Gebäuden weitgehend ausgeglichen werden.

8) Vergl. vorige Anm.

9) die übrigens in enger Beziehung zur Kredit- und Steuerverwaltung am besten zu denken wäre.

bevollmächtigten Kommission, die nur bei der Etataufstellung einen Generalplan über die im kommenden Jahre vorzunehmenden Verkäufe den Körperschaften vorlegt und Genehmigung nachsucht.[10])

Natürlich bedarf es buch- wie etatmäßig völliger Absonderung von dem Allgemeinen Haushalte, schon weil dieser bei schwankenden Grundstücksgeschäften sonst unmöglich in seinem kommenden Bedarfe übersehen werden könnte. Das macht die Bereitstellung eines gesonderten Grundstücksfonds mit jederzeit bereiten Mitteln nötig. Man wird ihm zunächst alle — nicht etwa zu öffentlichen Zwecken benutzten — gegenwärtigen und künftigen städtischen Grundstücke zuweisen und außerdem zunächst durch eine einmalige Anleihe den nötigen Betriebsgrund legen. Bis zu dem Zeitpunkt, da er sich selbst durch seine Ueberschüsse erhalten kann, ist es tunlich, die Verzinsungs- und Tilgungsraten möglichst aus nicht abgehobenen Teilen der Anleihe zu decken; diese zunächst offenbare Schuldenwirtschaft trägt ihre innere Berechtigung in dem Gedanken, die Gegenwart möglichst wenig zu belasten mit Ausgaben, die auch die fernere Zukunft tragen kann und leichter tragen wird, da sie die Früchte zieht. Eine Anleihe zu 4 v. H. verdoppelt sich in 17 Jahren, die Bodenwerte steigen in aufstrebenden Städten weit schneller, und in kleineren sind im allgemeinen die Grundpreise noch so niedrig, daß mit einer landwirtschaftlichen — also meist sofortigen — Rentabilität gerechnet werden kann.

Im übrigen werfen fast alle Stadtwirtschaften, wenn auch geringe, Ueberschüsse ab, gerade im Grundstücksfonds finden sie eine zweckentsprechende Sammelanlage, die vor allem für entwicklungsschwache Gemeinden einen ganz besonderen Vorteil vor einer Anleiheaufnahme hat, da die sonst zu zahlenden Zinsen und Tilgungsbeträge nicht nur fortfallen, sondern die Zinseszinsen dem Fonds hinzutreten.[11])

Die Notwendigkeit eines steigenden Grundbesitzes bringt daher bei

10) Vortrag des Stadtrats Prof. Dr. Stein-Frankfurt a. M. auf dem II. Deutschen Wohnungskongreß zu Leipzig, 1911, Seite 127. — Aehnliche Einrichtungen haben Chemnitz und München — Zeitschr. f. Bad. Verw. 1913, Nr. 2.

11) Bei jährlicher Einzahlung von 5000 ℳ und einer Verzinsung von 3 v. H. sind von der Gemeinde nach 15 Jahren 75 000 ℳ aufgebracht, 100 000 aber tatsächlich aufgelaufen; ist das Kapital von 100 000 ℳ jedoch anleiheweise zu einer Verzinsung von 3¾ v. H. und einer Tilgung von 1¼ v. H. aufgenommen, so sind 37⅔ Jahre lang jährlich 5000 ℳ aufzubringen, im ganzen also 188 333 ℳ! (von Kaufmann: Kommunalfinanzen II, 441.)

allen fortschreitenden Städten durch; die immer bedeutender werdende Verstadtlichung ist der beste Beweis für die wirtschaftlichen Vorteile.[12])

So hat auch in Königsberg seit 1903 ein planmäßiger Ankauf stattgefunden,[13]) vor allem waren es 750 ha billiger Außenländereien, die in den letzten zehn Jahren erworben wurden, und dann der die Innenstadt umschließende Festungsgürtel von 302 ha, der für rd. 30 Millionen Mark vom Fiskus erworben ist,[14]) sodaß der gegenwärtige Grundbesitz sich auf 1265 ha beläuft.

Soweit der so angesammelte Grundbesitz nicht zu öffentlichen Zwecken benutzt wird oder, um der Wohnungsnot abzuhelfen, unter gemeinnützigen Gesichtspunkten möglichst zum Selbstkostenpreise zur Benutzung überlassen wird, ist eine tunlichst ertragswirtschaftliche Verwertung anzustreben.

So sind in der Nordwestfront, deren Einebnung erst 1912 begonnen wurde, bereits Grundstücke im Werte von 4 Millionen Mark an Privatunternehmer verkauft.

Den Mittelpunkt der ganzen städtischen Bodenpolitik bildet augenblicklich naturgemäß die Entfestigung, die mindestens noch weitere 36 Millionen Mark in Anspruch nehmen wird, deren möglichste Herauswirtschaftung sicherlich erwünscht ist. Sehr interessant ist in dieser Be-

12) Vergl. folgende Uebersicht über den städtischen Grundbesitz. Der städtische Grundbesitz mit Einschluß der unter städtischer Verwaltung stehenden Stiftungsgrundstücke innerhalb des Weichbildes betrug 1910 v. H. der Gesamtfläche z. B. in:

Ulm	80,0 (1912)
Freiburg i. B. . .	72,1
Frankfurt a. M. .	61,5
Coblenz	58,6
Stettin	56,9
Augsburg	55,4
Spandau	46,1
Berlin	15,0

(Pesl: „Städtischer Grund und Boden“, 1912, Seite 236).

13) Vergl. folgende Uebersicht des Königsberger Grundbesitzes:

um 1806	12 000 ha.
1853	nichts.
1903	200
1907	430
1908	480
1909	625
1910	700
1911	1200
1912	1265

14) Zahlbar in 20 zinsfreien Jahresraten.

ziehung die Verwertung der Nordostfront,[15]) bei der man sich die bisherigen Erfahrungen zu Nutze machte, die die Erschließung der Nordwestfront gezeitigt hat.

Die Einstandswerte sind so hoch, daß an eine möglichst schnelle An-den-Marktwerfung gedacht werden muß; man kann daher nicht warten, bis große Nettobaulandmassen eingeebnet und baureif gestaltet sind, denn der Zinseszins der Kaufsumme und erforderlichen Arbeiten würde ungeheuer werden. Die Stadt hat daher darauf verzichten müssen, den Prozentsatz des Nettobaulandes möglichst hoch zu treiben, wie es anfänglich mit einer Inaussichtnahme von 52 v. H. geplant war.[16]) Man hat daher bei der Ostfront auf die besonders kostspielige Einebnung der Glacis weitgehend verzichtet,[17]) sich ferner auf eine Baulandausnutzung von 48 v. H. des Geländes beschränkt, wodurch die Planierungskosten für 1 qm Nettobauland auf 16,5 *M* gesunken sind. Der mittlere Nettobaulandpreis stellt sich danach ohne Zinsauflauf und unter besonderer Bewertung der vorgesehenen Bauklasse in IVb und Vb auf 40 *M* für 1 qm in Bauklasse II. Dagegen hätte sich bei Innehaltung der ursprünglich beabsichtigten Ausnutzung von 52 v. H. infolge der erhöhten Einebnungskosten der Preis für 1 qm Nettobauland der Bauklasse II nur um 1 *M* erhöhen lassen (41 *M*). Dieser Erfahrung verdankt die Stadt es in erster Linie, daß die hervorragend schönen Glacis erhalten bleiben und auch Villenbestände bauplanmäßig an der Ostfront vorgesehen sind, während die Stadt einen — auch nur augenblicklichen — Ausfall von 1 *M* für jedes Quadratmeter des Nettobaulands haben wird. Gewiß ein leicht zu tragender wirtschaftlicher Nachteil gegenüber der in jeder Beziehung erwünschten bodenpolitischen Lösung.

---

15) Aufschließung der Nordostfront.

Die Nordostfront enthält:

1. Nettobauland	290 420	qm
für Bahnzwecke	15 060	„
zusammen	305 480	qm
ab für militärische Zwecke	80 000	„
	225 480	qm
2. Straßenland	81 188	„
3. Park und Wasserfläche	215 500	„
zusammen	522 168	qm

16) Dieser Prozentsatz ist auch dem Kaufvertrag zugrunde gelegt worden.

17) Die Vornahme dieser Einebnung hatte bei der Nordwestfront gezeigt, daß, obwohl man sich auch dort schließlich auf 48 v. H. Ausnutzung beschränkte, die Planierungskosten für 1 qm Nettobauland allein auf 21 *M* stiegen. (Gegenüber 16,5 *M* bei der obigen Beschränkung in der Ostfront!)

Wäre die ganze Erschließung mit ihrer alle wirtschaftlichen Bedingungen freier stellenden Einwirkung nicht durch die Erwerbung des Grund und Bodens von seiten der Stadt planmäßig vorbereitet, so würde sie niemals in wirklich großzügiger und förderlicher Weise vor allem aber nie binnen kurzer Frist durchgeführt werden können.

Ganz abgesehen davon ist die eigenwirtschaftliche Bodenpolitik der Stadt gegenwärtig eifrig bemüht, zielbewußt im Südwesten die Pregelwiesen aufzukaufen, um mit Hilfe einer städtischen Hafenbahn dort neues Gelände für Industriezwecke aufzuschließen, an dem es in Königsberg besonders mangelt, während die Industrie sich nach Anlage des Innenhafens in recht unwirtschaftlicher Weise bislang im engen Innenkreis der Stadt zusammendrängt.

Ganz besonders bedeutend ist der Königsberger Bodenerwerb auch für die Ermöglichung einer völligen Umwälzung der gesamten Eisenbahnführung geworden, da hierzu bislang städtisches Gelände im Werte von 2 Millionen Mark frei zur Verfügung gestellt werden konnte, wodurch es erreicht ist, die Bahn so zu legen, daß sie die ganze West-, Nord- und Ostfront umschließt und die wirtschaftliche Entwicklung aller Teile gleichmäßig begünstigt, ohne den Verkehr irgend zu hindern.

Alle diese Bodenverwertungen bedeuten unmittelbar oder mittelbar Einnahmen der Stadt, die über kurz oder lang nicht nur eine Minderung des leidigen Steuerdrucks herbeiführen müssen, sondern auch dem Wohlstande der Bürgerschaft förderlich sein werden, und sie bedeuten gleichzeitig einen der Grundpfeiler der gesamten Bodenpolitik.

Ein Rückblick über die Ausführungen ergibt, daß die Städte heute schon die rechtliche Macht haben, eine wirklich umfassende Bodenpolitik zu treiben, daß sie verfassungsmäßig und wirtschaftlich dazu in der Lage und durch geeignete satzungsmäßige Selbstgestaltung sich dazu noch wohlgeformter ausbilden können, daß bei entschiedenem Willen, weitherziger Arbeit und gleichzeitigem Vorgehen auf der ganzen Linie unserem Volke Erfolge gezeitigt werden können, deren es dringendst bedarf, und daß schließlich der Staat weitgehende Unterstützung gewähren, aber auch den nötigen Nachdruck treibend und beschränkend üben kann und soll, da es wirtschaftliche Unmöglichkeiten heute weniger für die Gemeinden gibt denn je.

Die von Freund und Feind starker städtischer Bodenpolitik erhobenen Rufe nach weiterem Ausbau oder Abbruch unseres heutigen Rechts verkennen weitgehend die Bedeutung einer praktisch einsichtsvollen Handhabung, einer Persönlichkeitsfrage, die ihre Rolle stets behalten wird. Die wenigen gesetzlichen Verbesserungen, die wir auf diesem Gebiete noch für wünschenswert halten müssen, liegen im Gange der Entwicklung; sie aufzuhalten, wie zu überstürzen, wäre gleich verkehrt.

Vorwärts aber müssen wir!

Lebenslauf.

Mein Vater Karl Robert-Tornow war Landrat zu Labiau; dort bin ich am 21. VI. 1886 geboren. Nach seinem Tode zog meine Mutter Erna Robert-Tornow, geb. Wedekind, in ihre Heimatstadt Göttingen, wo ich das Gymnasium besuchte und 1905 das Abitur bestand.

Abwechselnd studierte ich auf den Universitäten Göttingen und Berlin Rechts- und Staatswissenschaft. Im Juni 1908 folgte die Referendarprüfung zu Celle.

Meine praktische neunmonatliche Amtgerichtszeit zu Neuenhaus in der Grafschaft Bentheim ward unterbrochen durch die Ableistung der Dienstpflicht Oktober 1908—9 in Stolp.

Nach Beendigung der Amtsgerichtszeit ward ich im Frühjahr 1910 zur Regierung Königsberg übernommen.

Während meiner dortigen Ausbildung war ich ein Jahr kom. Bürgermeister in Marggrabowa und Labiau, ward dann dem Landratsamte Königsberg-Land überwiesen und kehrte darauf zur Regierung zurück.

Hier fand die weitere Ausbildung statt in den einzelnen Dezernaten, im Bezirksausschuß, in dem von Herrn Professor Dr. Hesse geleiteten nationalökonomischen Praktikum und in den vom hiesigen Landrat Gelpke, von Regierungsassessor Schmid und Constantin abgehaltenen Ausbildungskursen.

Ende 1913 überreichte ich der philosophischen Fakultät zu Königsberg die hier vorliegende Doktorarbeit und bestand das Doktorexamen in den Fächern Nationalökonomie, öffentliches Recht und Finanzwissenschaft, einen Monat später das Assessorexamen zu Berlin.

Meinen aufrichtigen Dank möchte ich allen denjenigen aussprechen, die mich in meiner Ausbildung und in der Beschaffung der nötigen Un-

terlagen für meine Arbeit unterstützt haben; er gilt in erster Linie und gleichermaßen unserem damaligen Regierungspräsidenten Herrn Grafen Keyserlingk, Herrn Oberbürgermeister Dr. Körte, Herrn Professor Dr. Hesse, Herrn Oberregierungsrat Domrich, Herrn Verwaltungsgerichtsdirektor Hübener, Herrn Landrat von Brünneck und den drei genannten Leitern unserer Ausbildungskurse. In gleicher Weise den ihnen unterstellten Behörden, vor allem dem Statistischen Amte und dem Bauamte der Stadt Königsberg. Auch der Körperschaften beider von mir einst verwalteten Städte möchte ich gerade hier gedenken, die zwar im kleinen Rahmen ihrer Verhältnisse, aber deshalb unter um so größeren Schwierigkeiten praktisch mitgearbeitet haben an so mancher von mir hier behandelten Frage!

November 1915 im Felde.

Nikolaus Robert-Tornow,
Regierungsassessor.

END OF
TITLE